

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2-3

*Zvyšování účinnosti správního práva
v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti
ve státní správě*

Vol. XXIX 1983

Pag. 73—244

UNIVERZITA KARLOVA
PRAHA 1983

JURIDICA 2-3

Právnická fakulta
Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

1983. 22. 22. 1983

1983. 22. 22. 1983

OBSAH

	str.
Úvodem	79
Vladimír Delong: Úloha a účinnost správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti ve státní správě (úvodní referát)	81
Józef Filipek: Elementy struktury norem správního práva	103
Miloslav Máša: K některým otázkám efektivnosti rozhodovacích procesů ve státní správě	107
Michal Gašpar: Československé správní právo ako zdokonalovaný systém	121
Zbigniew Leoński: Praxeologické problémy dodržování zákonnosti ve státní správě	131
Vladimír Němec: Předpoklady efektivnosti norem správního práva	135
Sándor Berényi: Aktuální otázky efektivnosti správního práva v MLR	139
Dušan Hendrych: Poznámky ke státní odpovědnosti a meziodvětvové správě	145
Vladimír Zahálka: K některým teoretickým problémům efektivnosti finančního práva při řízení ekonomických procesů	151
Jiří Boguszak: Samostatná působnost národních výborů	161
Milan Polján: Teoretické koncepce kontroly a administrativního dozoru a jeho hmotně právní a procesně právní aspekty v ze- mědělství	167
Vladimír Vopálka: K problematice právní úpravy působnosti v zá- koně o národních výborech z hlediska efektivnosti správního práva	173
Jerzy Szużewski: Význam nových institutů v právním řádu PLR pro zajišťování socialistické zákonnosti ve státní správě	177
Alena Horčicová: Úloha pracovníků při zdokonalování socialistické zákonnosti ve státní správě	183
Jiří Masařík: Kontrola jako jeden z důležitých právních prostředků ovlivňujících budování rozvinuté socialistické společnosti	187
Milada Plšková: K výsledkům a zaměření vědecko-výzkumné čin- nosti — některým otázkám instanačního dozoru a právní odpo- vědnosti	193
Aleš Šrámek: K problematice předpisů jako nástroje řízení ve stát- ní správě ČSSR	199
Arnošt Friedl: Metodický přístup k řešení otázek zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů	205
Jan Svatoň: K problematice organizačně technických principů vý- stavby socialistické státní správy	211
Taisia Čebiřová: Příspěvek k problematice výzkumu efektivnosti správního práva	217
Petr Průcha: K pojetí správně právní odpovědnosti	225
Zdeněk Červený: Ze závěrečného slova	231

ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
Вступление	79
Владимир Делонг: Роль и действенность административного права в процессе совершенствования социалистической законности в государственном управлении (вступительный доклад)	80
Йозеф Филипек: Элементы структуры норм административного права	103
Милослав Маша: К некоторым вопросам эффективности процессов принятия решений в государственном управлении	107
Михал Гашпар: Чехословацкое административное право как совершенствуемая система	121
Збигнев Леонски: Праксеологические проблемы соблюдения законности в государственном управлении	131
Владимир Немец: Предпосылки эффективности норм административного права	135
Сандор Берены: Актуальные вопросы эффективности административного права в ВНР	139
Душан Гендрих: Примечания к отраслевому и межотраслевому управлению	145
Владимир Загалка: К некоторым теоретическим проблемам эффективности финансового права при управлении экономическими процессами	151
Иржи Богушак: Самостоятельная компетенция национальных комитетов	161
Милан Полиан: Теоретические концепции контроля и административного надзора и его материально-правовые и процессуально-правовые аспекты в сельском хозяйстве	167
Владимир Вовалка: К проблематике правового регулирования компетенции в законе о национальных комитетах с точки зрения эффективности административного права	173
Ержи СлужеВСКИ: Значение новых институтов в правовом порядке ПНР для обеспечения социалистической законности в государственном управлении	177
Алена Горчицова: Роль работников в процессе совершенствования социалистической законности в государственном управлении	183
Иржи Масаржик: Контроль в качестве одного из важных правовых средств оказывающих влияние на строительство развитого социалистического общества	187
Милада Плшкова: К результатам и направлению научно-исследовательской деятельности — некоторым вопросам инстанционного надзора и правовой ответственности	197
Алеш Шрабек: К проблематике предписаний в качестве орудия управления в государственном управлении ЧССР	199
Арношт Фридл: Методологический подход к решению вопросов совершенствования организации, управления и деятельности национальных комитетов	205
Ян Сватонь: К проблематике организационно-технических принципов строительства социалистического государственного управления	211

Таисия Чебишова: К проблематике исследования эффективности административного права	217
Петр Пруха: К пониманию административно-правовой ответственности	225
Зденек Червены: Из заключительного выступления	231

INHALT

Zur Einführung	79
Vladimír Delong: Die Rolle und die Wirksamkeit des Verwaltungsrechts im Prozeß der Vervollkommnung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung (Einführungsreferat)	80
Józef Filipek: Die Strukturelemente der Normen des Verwaltungsrechts	103
Miloslav Máša: Zu einigen Fragen der Effektivität der Entscheidungsprozesse in der Staatverwaltung	107
Michal Gašpar: Das tschechoslowakische Verwaltungsrecht als vervollkommnetes System	121
Zbigniew Leoński: Praxeologische Probleme bei der Einhaltung der Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung	131
Vladimír Němec: Die Voraussetzungen für die Effektivität der Verwaltungsrechtsnormen	135
Sándor Berényi: Aktuelle Fragen der Effektivität des Verwaltungsrechts in der UVR	139
Dušan Hendrych: Bemerkungen über die Problematik der Staatsverwaltung in einigen Zweigen und Zwischenzweigen	145
Vladimír Zahálka: Zu einigen theoretischen Problemen der Effektivität des Finanzrechts bei der Leitung ökonomischer Prozesse	151
Jiří Boguszak: Die selbständige Kompetenz der Nationalausschüsse	161
Milan Polján: Die theoretischen Konzeptionen der Kontrolle und der administrativen Aufsicht und ihre materialrechtlichen und prozessualrechtlichen Aspekte in der Landwirtschaft	167
Vladimír Vopálka: Zur Problematik der rechtlichen Regelung der Kompetenz im Gesetz über die Nationalausschüsse vom Gesichtspunkt der Effektivität des Verwaltungsrechts	173
Jerzy Służewski: Die Bedeutung der neuen Institute in der Rechtsordnung der PVR zur Sicherstellung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung	177
Alena Horčicová: Die Rolle der Mitarbeiter bei der Vervollkommnung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung	183
Jiří Masařík: Die Kontrolle als eines der wichtigen rechtlichen Mittel, die den Aufbau der entwickelten sozialistischen Gesellschaft beeinflussen	187
Milada Plšková: Zu den Ergebnissen und der Zielsetzung der wissenschaftlichen Forschungstätigkeit und zu einigen Fragen der Instanzenaufsicht und der rechtlichen Verantwortlichkeit	197
Aleš Srámek: Zur Problematik der Vorschriften als Leitungsinstrumente in der Staatsverwaltung der ČSSR	199

114	Arnošt Friedl: Das methodologische Herangehen an die Fragen der Vervollkommnung der Organisation, der Leitung und der Tätigkeit der Nationalausschüsse	205
122	Jan Svatoň: Zur Problematik des organisatorisch-technischen Ausbaues der sozialistischen Staatsverwaltung	211
132	Taisia Čebišová: Beitrag zur Problematik der Erforschung der Effektivität des Verwaltungsrechts	217
147	Petr Průcha: Zur Auffassuung der verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit	225
157	Zdeněk Červený: Aus dem Schlußwort	231

ÚVODEM

Ve dnech 27.—29. dubna 1982 se v malé aule pražského Karolina konala vědecká konference na téma „Zvyšování účinnosti správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonosti ve státní správě“, organizovaná katedrou správního a finančního práva právnické fakulty Univerzity Karlovy. Jednání bylo přítomno celkem 34 účastníků z ČSSR a 5 zahraničních hostů z MLR, PLR a SSSR.

Tematické zaměření konference, tedy problematika efektivnosti správního práva, je jádrem dílčího úkolu státního plánu základního výzkumu na období 7. pětiletky, který je řešen pracovníky pořádající katedry ve spolupráci s odborníky z dalších institucí, zejména z Ústavu státní správy, jakož i ve spolupráci s pracovníky kateder správního práva právnických fakult moskevské a sofijské univerzity.

Konference byla dosud nejrozsáhlejším setkáním představitelů teoretické a praktické fronty oboru správního práva v ČSSR. Její základní význam spočívá v tom, že nastínila řadu dosud nerozpracovaných otázek rozvoje vědy správního práva a postavila pod nový zorný úhel řadu stávajících problémů oboru. Analýza správního práva z hlediska jeho efektivnosti je konkrétním přínosem k realizaci závěrů XVI. sjezdu KSČ a 6. plenárního zasedání ÚV KSČ. V tomto ohledu přesáhl význam konference rámec oboru správního práva a její výsledky mohou sloužit též jako vodítko i jiným státoprávním vědeckým disciplínám.

V následujících příspěvcích jsou obsaženy hlavní myšlenky, o nichž se na této konferenci jednalo.

ÚLOHA A ÚČINNOST SPRÁVNÍHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

(Úvodní referát)

Prof. JUDr. VLADIMÍR DELONG, CSc., právnická fakulta UK v Praze

ÚVOD

Vážené soudružky, vážení soudruzí, drazí hosté, konference, která byla právě zahájena, není oborovou konferencí ze správního práva, která by hodnotila a stanovila další úkoly vědy správního práva v rámci ČSSR. Lze očekávat, že konference tohoto zaměření bude svolána po rozhodnutí kolegia věd o státu a právu ČSAV jeho oborovou komisí později, patrně v první polovině příštího kalendářního roku. Bude se zabývat přirozeně nejen stavem a úkoly vědy správního práva, ale i stavem a úkoly teorie státní správy (tzv. správní vědy) a také vědy finančního práva, jak vyplývá z obsahového zaměření této komise.

Naše konference není zaměřena na všechny úkoly vědy správního práva v ČSSR stanovené v plánech vědeckého výzkumu na léta 1981–85. Tématem je úloha a účinnost správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonitosti ve státní správě, tedy úkol, který řeší převážně pracovníci katedry správního práva PF UK a Ústavu státní správy při vládě ČSSR: nezahrnuje jiné úkoly, které zpracovávají nebo na nichž se podílejí pracoviště vědeckého výzkumu v oboru správního práva či správní vědy v ČSSR. Očekáváme proto podněty především pro zkoumání účinnosti správního práva; nic však nebrání tomu, aby se konference seznámila i s jinými výsledky vědeckého výzkumu v oboru na jiných pracovištích u nás a v dalších socialistických zemích.

Vědecká konference je tedy věnována výzkumu v oboru správního práva na léta 1981–1985, pokud je zaměřen na řešení hlavního úkolu SPZV č. VIII-5-3 „Zvyšování účinnosti socialistického práva a zákonitosti při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti v ČSSR“. Ze zdůvodnění hlavního úkolu vyplývá, že společenským cílem tohoto výzkumu je poskytnout — ve spojitosti se stoupající úlohou socialistického státu a s rozvojem jeho funkcí — stranickým a státním orgánům podklady ke zvyšování účinnosti

socialistického práva, k prohlubování socialistické zákonnosti a věnovat přitom zvláštní pozornost zpracování problematiky právních aspektů řízení národního hospodářství.

Vědeckým cílem hlavního úkolu je přispět k dalšímu poznání zákonitosti rozvoje socialistického práva a zákonitosti při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti, dále objasnit úlohu socialistického práva a mechanismu jeho působení, získat vědecké podklady ke zvyšování jeho účinnosti a k formování právního vědomí, zejména ve spojitostech s rozvojem národního hospodářství. Po metodologické stránce se požaduje rozvíjet teoretické a právně srovnávací studie, zejména v rámci zemí RVHP, i empirické výzkumy.

Ze struktury výzkumných témat komplexního dílčího úkolu, týkajícího se zvyšování účinnosti správního práva (VIII-5-3/4) — o nichž se zmíním — je patrné, že vcelku vystihuje skutečnost zdůrazněnou na XVI. sjezdu KSČ, XXVI. sjezdu KSSS i na sjezdech komunistických stran dalších socialistických zemí, že podíl státní správy na uskutečňování funkcí socialistického státu se neustále zvyšuje a že státní správu je nutno důsledně zdokonalovat v oblasti normotvorby i v celém jejím realizačním působení. V souvislosti s tím roste také úloha správního práva při upevňování a rozvíjení společenských vztahů ve sféře státní správy, zejména ve státním řízení společensko-hospodářských procesů.

Předmětem výzkumu komplexního dílčího úkolu v oboru správního práva, který je zpracováván ve spolupráci s katedrami správního práva právnických fakult v Moskvě a v Sofii, je většina základních institutů správního práva, i když zdaleka nikoliv celá problematika těchto institutů. Kromě obecnější problematiky úlohy a účinnosti správního práva, jakož i zkoumání specifiky norem a vztahů správního práva jsou předmětem výzkumu taková témata jako „Tvorba norem v čs. socialistické státní správě a jejich formy“, „Právní úprava postavení a působnosti výkonných orgánů národních výborů“, „Postavení orgánů státních hospodářských organizací a sociálně kulturních zařízení ve správním právu“, „Administrativně právní úprava postavení funkcionářů a pracovníků státní správy“, „Postavení občanů a dobrovolných společenských organizací ve správním právu“ a „Teorie přestupkového práva“.

Na realizaci komplexního dílčího úkolu se podílejí pracovníci katedry správního práva PF MGU v Moskvě řešením těchto úkolů: „Efektivnost norem správního práva a problémy systému organizačně právních prostředků zajištění socialistické zákonnosti ve státní správě“, „Zákonnost v činnosti státních zaměstnanců“, „Zákonnost, právní akty správy, správní proces“, „Správní donucování“, „Problémy efektivnosti kontrolní činnosti v oblasti sovětské státní správy“ a „Zákonná úprava stížností“.

Pracovníci právnické fakulty v Sofii provádějí potom výzkumnou čin-

nost v těchto směrech: „Zvyšování efektivnosti administrativně právního režimu socialistického vlastnictví v BLR — společenského a osobního“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva k zajištění socialistických práv občanů, jejich kolektivů a organizací“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti realizace ekonomické politiky BLR“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti realizace sociální a kulturní politiky BLR“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti fungování politického systému a socialistické demokracie v BLR“ a „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti místní správy“.

Vědecká konference má obrátit pozornost především na problematiku řešení těchto vědeckovýzkumných úkolů, plánovaných na léta 1981—1985. Tento výzkum navazuje na výsledky výzkumu v letech 1976—1980 shrnuté v podkladovém materiálu, který vám — účastníkům konference — byl zaslán.

Ve svém úvodním referátu se budu zabývat

- I. pojmem efektivnosti práva,
- II. úlohou a postavením správního práva,
- III. náměty pro realizaci našeho vědeckého úkolu.

I. K POJMU EFEKTIVNOSTI PRÁVA

Výchozí otázkou (přístupem) vědeckého výzkumu v 7. pětiletce je otázka *efektivnosti (účinnosti) práva*. Pojem efektivnosti práva je v socialistické právní teorii poměrně nový, i když sám problém efektivnosti je obsažen v marxisticko-leninském učení o aktivním působení právní nadvahy na společenskou základnu. V současné době lze ve vědeckém výzkumu pozorovat tendenci blíže poznat působení socialistického práva na společenskou realitu, zjistit předpoklady a možnosti působení. Obecně teoretické studium této problematiky je doprovázeno výzkumem i v rámci některých disciplín platného práva. Teorie správního práva u nás je v tomto směru na samém počátku.

1. Na pojem a kritéria efektivnosti existuje v socialistické právní teorii *řada rozdílných názorů a koncepcí*:

a) Podle jedné koncepce se účinností rozumí vztah mezi skutečnými výsledky působení norem a těmi společenskými cíli, pro které byly vydány. Jde o tzv. *cílově výsledkové pojetí*.¹⁾

V tomto pojetí se — na rozdíl od běžných ekonomických pojetí efektivnosti

¹⁾ Toto pojetí je v literatuře reprezentováno např. autory práce „Effektivnost pravovych norm“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1980 (Kudrjavcev, Nikitinskij, Samošenko, Glazyrin).

— nechápe efektivnost práva jako poměr mezi užitečnými výsledky a náklady vynaloženými na jejich dosažení, ale klade se důraz na výsledek působení práva (právních norem). Efektivnost právních norem se ztotožňuje s jejich výsledností a za kritérium efektivnosti právních norem se považují jejich hlavní, bezprostřední materiální cíle. Stručně řečeno — účinnost nelze ztotožňovat s hospodárností působení. Takto chápanou efektivnost práva nelze ztotožňovat ani s užitečností: účinnost může být značná, ale je-li norma práva nekvalitní, špatná (nemá velkou společenskou hodnotu), může být i efektivní norma velmi neužitečná. Výzkum účinnosti v tomto pojetí není totožný také se společenskou hodnotou normy, je ovšem jednou z cest, které vedou k odhalení hodnoty normy.

b) Jinou koncepcí efektivnosti práva (jeho norem) je *nákladově výsledkové pojetí*. Podle ní je efektivnost charakterizována jako poměr mezi dosaženými kladnými výsledky působení právních norem a náklady (ztrátami), které byly na jejich tvorbu a realizaci vynaloženy.²⁾ Ztráty se přitom chápou v širokém slova smyslu a rozumějí se jimi nejen materiální náklady, ale i výdaje lidské energie a času, ztráty ideově politického charakteru apod. V tomto pojetí je efektivnost práva vždy hodnotově kladná kategorie.

c) Existují i mnohé další koncepce efektivnosti práva. Různá pojetí efektivnosti práva odrážejí nepochybně i specifické problémy různých odvětví práva. Např. v československé vědě hospodářského práva bylo vypracováno pojetí, které za kritérium efektivnosti práva považuje míru naplnění jeho funkcí.³⁾ Toto pojetí je možno nazvat *funkční pojetí*, přičemž se za funkce považují relativně stálé, ekonomicky podmíněné a třídní zájem vyjadřující směry stálého působení práva na společenské vztahy. V této koncepci se zdůrazňuje zejména to, že socialistické právo jako celek, jednotlivá jeho odvětví i jednotlivé normy plní větší počet cílových funkcí, které se navzájem doplňují, ale mezi kterými též dochází k dílčím dialektickým protikladům. Požadavky jednotlivých funkcí efektivnosti je nezbytné velmi citlivě sladovat (optimalizovat) v normotvorbě a při realizaci práva, a to, v jakém rozsahu se to podaří, rozhoduje o míře efektivnosti práva.

2. Výzkum efektivnosti norem práva vyžaduje poznat různé druhy užitečných účinků právních norem.⁴⁾ Tak lze hovořit o stabilizační a inovační efektivnosti práva; první je zaměřena na upevnění existujících společenských vztahů, druhá na jejich další rozvoj. Obě tyto stránky kladou odlišné

²⁾ Viz např. Paškov A. S., Javič L. S.: „Effektivnost dejstvija pravovoj normy“, Sovětskoje gosudarstvo i pravo 3/1970.

³⁾ Hajn P.: „Efektivnost hospodářského práva“, Spisy právnické fakulty UJEP v Brně, sv. 36, 1980.

⁴⁾ Hajn poukazuje v citované práci na celou řadu užitečných účinků působení práva (viz např. kapitola druhá, XI, str. 61—65).

nároky na rozsah normativní úpravy, na použití různých právních pramenů (zákon je nástrojem stabilizace), na dynamiku změn práva (inovační stránka předpokládá častější změny). Z jiného hlediska lze rozlišovat mezi regulativní a represivní efektivností právních norem; první je spjata s efektivností dispozice, druhá je efektivností sankce. Rozlišuje se také materiální efektivnost právních norem (tj. vliv na lidské chování) a efektivnost ideologická (tj. vliv právní normy na názory, postoje, hodnotové orientace), i když se připouští relativnost takového dělení, neboť trvalejší „materiální“ efektivnosti lze dosáhnout jen tehdy, jestliže se většina adresátů ztotožní s požadavky právní normy.

3. V socialistické právní teorii se uvádí, že existuje celá řada podmínek (předpokladů, okolností) efektivnosti práva, které lze posuzovat, analyzovat z různých hledisek.⁵⁾

a) Z hlediska *sociálně politického* je základní podmínkou efektivnosti působení právní normy soulad s třídní a sociální strukturou společnosti, systémem společenských vztahů, s ideologií a kulturou naší společensko-ekonomické formace a uplatnění vedoucí úlohy marxisticko-leninské strany v procesu tvorby a realizace práva a zajištění dalších neměnných zásad socialismu.

b) Mezi základní podmínky efektivnosti práva patří také *organizační podmínky*, které se projevují ve výstavbě a činnosti orgánů, které vydávají, aplikují a chrání právo, v odborné a politicko-ideové kvalitě kádru státního mechanismu apod. Na dokonalosti činnosti těchto orgánů závisí kvalita zákonů a jiných právních normativních aktů a také praxe jejich provádění, včetně stupně zachovávání, a záruk práv a zákonných zájmů občanů.

c) *Právní předpoklady* účinnosti norem socialistického práva se projevují v kvalitě právních norem, účinnosti právní odpovědnosti, v přesném vymezení pravomoci, působnosti, příslušnosti a vztahů mezi orgány provádějícími právo apod. Jsou spjaty také s úrovní právního vědomí a chování občanů při zachovávání práva.

Efektivnost socialistického práva nelze ovšem ztotožnit s kvalitou právních norem ani s jejich realizací. Obojí je nutnou, nikoli však zcela postačující podmínkou kladné efektivnosti. Konečný úsudek o kvalitě právní normy lze určit až na základě kritéria praxe, na základě společenských důsledků jejího působení. Efektivnost práva si nelze představit také bez realizace právních norem, ale realizací právních norem nemusí být dosahovány kladné společenské důsledky, které byly těmito normami sledovány, je-li např. norma nekvalitní.

⁵⁾ Viz např. výše uvedenou práci sovětských autorů „Effektivnost pravovych norm“, str. 76 a n.

4. Efektivností práva se lze zabývat *na různých stupních výstavby právního řádu*, jako např. v úrovni jednotlivých právních norem nebo i prvku právní normy (např. sankce), v úrovni jednotlivých právních institutů (např. odpovědnostního systému), ale i v úrovni jednotlivých právních odvětví; lze se dokonce setkat i s výzkumem efektivnosti socialistického práva jako celku. Volba závisí na řadě okolností (např. na účelu zkoumání, jako je obecně teoretický výzkum, poklady pro jednotlivá legislativní opatření atd.), ale i na charakteru jednotlivého právního odvětví. Ve správním právu, které reguluje velmi rozdílné oblasti společenského života, budou nejčastější výzkumy efektivnosti jednotlivých institutů, případně i norem správního práva a právní úpravy jednotlivých oborů státní správy. V užších nebo sevřených — např. kodexových — odvětvích platného práva (např. finančního práva, pracovního práva) může být velice účelný výzkum efektivnosti i na úrovni právního odvětví.

5. V socialistické právní teorii je výzkum efektivnosti práva někdy rozšířen na efektivnost právní teorie (efektivnost vědy). To má své opodstatnění. Výzkum aktuálních otázek výstavby rozvinuté socialistické společnosti musí brát v úvahu, že sice existuje dialektická kontinuita praxe výstavby a kontinuita vývoje teorie této výstavby, ale každý nový výzkum a vývoj je zároveň podmíněn přiměřeným rozbořem minulosti, odpovědným rozbořem toho, jak se teoretické poznatky osvědčily v praxi, jak jsou v souladu s potřebami současné a příští praxe, zda zkušenosti z praktické výstavby nevyžadují korektury mnohých teoretických představ.

Při výzkumu účinnosti právní úpravy společenských vztahů ve sféře státní správy je proto třeba vždy klást především otázku, zda konkrétní teoretické koncepce — teorie státu a práva a odvětvových vědních disciplín státu a práva odpovídají základním zákonitostem rozvoje socialistického státu a práva a teorii marxismu-leninismu vůbec, neboť právní úprava vychází vždy z konkrétních teoretických koncepcí a představ. Posoudit bude třeba např. soulad mnohých teoretických představ a koncepcí s takovými zákonitostmi rozvoje socialistického státu a práva, jako je zvyšování úlohy státu a práva v řízení hospodářské, sociální a kulturní výstavby, prohlubování *socialistické demokracie* — ve smyslu stále širší účasti pracujících na státní správě — a v souvislosti s tím upevňování demokratických základů státní správy — apod.

II. K ÚLOZE A POSTAVENÍ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Soudružky a soudruzi!

Předmětem vědeckého výzkumu je výzkum účinnosti *správního práva*, jeho některých norem a institutů, ale do jisté míry i odvětví správního práva, systému jeho norem. Vědecký výzkum vyžaduje vždy přesné vy-

mezení předmětu, který zkoumáme, a je tomu tak i ve vědě správního práva. Na to, co je norma správního práva, co zahrnují jeho instituty, které zkoumáme, a co je správní právo jako odvětví, není u nás v Československu shoda ani v teorii ani v praxi, dokonce — ve skutečnosti, nikoliv k čemu se hlásíme — ani mezi námi, kteří pracujeme teoreticky v oboru správního práva.

Sledujeme-li zaměření vědeckého výzkumu v oboru správního práva v posledních 20 letech, lze konstatovat, že zahrnuje menší rozsah problematiky, nežli je tomu v jiných socialistických státech. Část vědecko-výzkumné práce, pokrytá v jiných socialistických zemích vědou správního (administrativního) práva, je u nás v ČSSR přenechána jiným vědním disciplínám. Je to patrné ze srovnání literatury správního práva v jiných socialistických zemích a u nás. Jde přitom zejména o otázky, jimž má být ve výzkumu věnována zvláštní pozornost, tj. problematice právních aspektů řízení (správy) národního hospodářství. Je to nedostatek ne těchto jiných vědních disciplín, ale nedostatek našeho výzkumu.

Jak konstatovala už oborová konference ze státovědních oborů, konaná v roce 1974 v Liblicích, ukazuje se nezbytnost upřesnění a překonání této skutečné situace ve vědeckém výzkumu oboru správního práva v ČSSR. Proto se vědecká práce v minulé pětiletce zaměřila mj. také na vymezení předmětu správního práva, jeho úlohy a postavení v systému čsl. socialistického práva. Tato nejobecnější problematika má přímý vliv na výzkum kterékoli obecné otázky nebo institutu správního práva. Úloha správního práva jako oboru vědy o státu a právu je dána:

1. předmětem správního práva jako odvětví práva;
2. metodou právní regulace společenských vztahů;
3. postavením správního práva v systému socialistického práva.

Dovolte mi říci v největší stručnosti několik poznámek k jednotlivým otázkám:

1. Předmět správního práva je — jak známo — spjat s pojmem státní správy. Předmět správního práva je přímo závislý na vymezení onoho okruhu společenských vztahů, které se vytvářejí, mění nebo zanikají ve sféře státní správy (tzv. správních vztahů). Na vymezení pojmu státní správy a správních společenských vztahů závisí obsah a rozsah správního práva.

Státní správa je předmětem zkoumání mnohých věd, a to nejen právních. V sovětské literatuře se uvádí několik přístupů ke státní správě, jako např. přístup z hlediska vědy o státu a právu, kybernetický, sociologický, politický (politologický), tzv. komplexní apod.⁶⁾

⁶⁾ Viz např. „Problemy obščej teorii socialističeskogo gosudarstvennogo upravlenija“, Izd. Nauka, Moskva 1981, str. 43.

Státní správa není jen pojem právní — a pokud je pojem právní, není jen pojmem správního práva. Je součástí řízení společnosti státem, je druhem státní činnosti, v němž se projevují nejen požadavky práva a socialistické zákonnosti, ale — v jejich rámci — i jiné požadavky na řízení hospodářských, sociálních, kulturních a jiných procesů ve společnosti, na řízení procesů samého státu, např. armády, bezpečnosti. Pojem státní správy je používán i v jiných odvětvích práva (např. ve finančním právu, v hospodářském právu apod.). Pohled, který o tomto mnohostranném a složitém jevu (systému) přináší věda správního práva, je neúplný, jednostranný: zejména není s to postihnout státní správu z hlediska jiných než právních věd.

Teoretické a metodologické základy podstaty státní správy jako součásti řízení společnosti podává marxismus-leninismus. Bezprostředně je východiskem pro vymezení pojmu státní správy marxisticko-leninská teorie státu a práva. Věda správního práva navazuje také na výzkum druhů činnosti a orgánů socialistického státu, jak jej podává věda státního práva. V literatuře správního práva se zpravidla shrnují tyto druhy činnosti a orgánů socialistického státu: výkon státní moci zastupitelskými sbory a státní správa, soudnictví a prokurátorský dozor, vykonávané příslušnou soustavou státních orgánů, tj. orgány státní správy, soudními orgány a orgány prokuratury.

Věda správního práva zkoumá ty stránky státní správy, v nichž se projevuje vztah k zákonům a jiným aktům zastupitelských sborů, činnost výkonná a nařizovací a činnost organizující — vždy v rozsahu, ve kterém je předmětem právní úpravy. V učebnici čs. správního práva je státní správa vymezena takto: „Československá socialistická státní správa je výkonnou a nařizovací organizující činností státu, kterou na základě zákonů a k jejich provedení, uskutečňují pod vedením Komunistické strany Československa orgány státní správy a již se, za účelem výstavby rozvinuté socialistické společnosti, uskutečňují funkce státu řízením a ochranou hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavby a realizací práv, zájmů a povinností občanů a organizací.⁷⁾

I když se teorie správního práva nezabývá všemi stránkami státní správy, vymezuje pojem státní správy velice široce. Zahrnuje do ní i řídicí (správní) činnost orgánů státních hospodářských, sociálně kulturních i jiných státních organizací.⁸⁾

Tento závěr je logický, vycházíme-li z toho, že státní správa je součástí státního řízení společnosti, že ji vykonávají subjekty (orgány), které vytváří stát a že tyto subjekty (orgány) státu vykonávají správu, působnost

⁷⁾ Lukeš Z. a kol.: Československé správní právo, Panorama, Praha 1981, str. 17.

⁸⁾ Viz tamtéž, str. 17—19; nebo „Gosudarstvennoje upravlenije i administrativnoje pravo“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1978, str. 29.

a pravomoc v těchto státních organizacích (státní řízení těchto organizací z pověření státu).

Z těchto důvodů může být i tzv. hospodářské řízení součástí státní správy. Akademik Laco např. uvádí, že „socialistická státní správa je přece socialistické řízení ve vlastním slova smyslu“ a že „ekonomické řízení je součástí státního socialistického řízení, existuje v rámci státní správy v širokém smyslu, s tím, že je specifikováno pro oblast, potřeby, povahu socialistické ekonomiky“.⁹⁾ Hospodářské řízení může být ovšem také součástí výkonu státní moci zastupitelskými sbory nebo může být součástí řízení orgány společenských organizací (tzv. společenské správy).

Předmět socialistického správního práva vychází z tohoto širokého vymezení pojmu státní správy. Z toho přirozeně nevyplývá, že hospodářské řízení nelze zkoumat také relativně samostatně. Chci pouze říci, že státní správu a hospodářské řízení nelze stavět proti sobě.

Nebudu opakovat výklad správních vztahů jak je podán např. v monografii J. M. Kozlova: *Administrativně právní vztahy*.¹⁰⁾ Z tohoto široce vymezeného okruhu správních společenských vztahů vyplývá, že *co do obsahu* administrativně právní úprava neobyčejně bohatá a rozmanitá. Prostřednictvím značné části norem práva se zprostředkovává *státní řízení* hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavby (jejich plánování, organizační výstavba, řízení a kontrola nižších orgánů a organizací apod.). Příznačný je růst právní úpravy správních vztahů, spojených s bezprostředním *zabezpečováním* materiálních, kulturně sociálních a jiných *potřeb a služeb* občanům a organizacím (např. vody, elektřiny, plynu, bytového fondu, komunálních služeb, pošt a telekomunikací, bank, škol, zdravotnických zařízení, sociální péče, kulturních zařízení, požární ochrany, bezpečnosti dopravy atd.). Velkou částí správních vztahů se normami práva zprostředkovává možnost (předpoklad) vzniku, změny a zániku *právních poměrů* občanů a organizací ve společnosti, *ochrany* jejich práv a oprávněných zájmů, jakož i ochrany zájmů společnosti.

Rovněž *co do rozsahu* (tj. z hlediska subjektů, mezi nimiž vznikají) jsou správní vztahy, jež jsou předmětem administrativně právní úpravy, velmi početné.¹¹⁾

Československé socialistické správní právo je tedy odvětvím práva (soubornem právních norem), jehož předmětem jsou společenské vztahy vytvářející se při výkonné a nařizovací organizující činnosti ve sféře státní správy.

⁹⁾ Viz „Základní problémy a aktuální úkoly rozvoje věd a státu a právu ve světle závěrů XV. sjezdu KSČ“, hlavní referát na vědecké konferenci ČSAV, Právník č. 4/1977, str. 317.

¹⁰⁾ Kozlov J. M.: „Administrativno provavnye otnošenija“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1976.

¹¹⁾ Blíže viz Lukeš Z. a kol.: „Československé správní právo“, Panorama, Praha 1981, str. 34–35.

vy k plnění úkolů státu v hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavbě rozvinuté socialistické společnosti.

Při vymezování předmětu administrativně právní úpravy se dříve vyskytly názory, že správní právo upravuje pouze ty společenské vztahy ve sféře státní správy, které se vytvářejí při výstavbě a organizaci správních orgánů, nikoliv však při činnosti samé. Okruh společenských vztahů i obsah norem správního práva se tedy značně zužuje. Správní právo se odtrhává zejména od společenských vztahů správních, jejichž obsahem je státní řízení hospodářské a kulturní výstavby, ale vlastně i rozhodování o právních poměrech občanů a organizací a přeměňuje se v organizačně kompetenční disciplínu. Podle našeho názoru upravuje správní právo v zásadě i správní vztahy, které vznikají v samém procesu správní činnosti v oblastech národního hospodářství, kulturně sociální výstavby a administrativně politické správy. Nicméně je třeba si všimnout, že když vymezujeme státní správu v oboru financí nebo v oboru sociálního zabezpečení, omezujeme se pouze na organizačně kompetenční vztahy. Důvod je zřejmý: existuje samostatné odvětví finančního práva, práva sociálního zabezpečení apod.

2. Dovolte mi nyní říci několik poznámek také k pojetí administrativně právní metody regulování společenských vztahů.

Zatímco předmět dává odpověď na to, „co“ je upravováno, odpovídá metoda právní úpravy na otázku, „jak“ (jakým způsobem) jsou společenské vztahy upravovány. Metoda právního regulování spočívá ve způsobu, jakým působí právo na společenské vztahy (na chování jejich subjektů). Jejimi základními prvky se zpravidla rozumí: a) povaha vzájemného postavení subjektů příslušných společenských vztahů; b) způsob vzniku, průběhu, změn a zániku (způsob stanovení práv a povinností) subjektů společenských vztahů; c) povaha právních důsledků při porušení práva. Metoda právního regulování charakterizuje tedy právní postavení subjektů v daném společenském vztahu a zároveň je spjata se způsobem stanovení práv a povinností subjektů a s jejich zabezpečením ze strany státu sankcemi při jejich porušování.¹²⁾

V socialistické vědě o státu a právu jsou jako základní metody uváděny tzv. občansko-právní metoda a tzv. administrativně právní metoda.

Později vznikaly různé další metody podle různých odvětví práva, ale přitom se vždy přiznává, že jde o různé spojení obou předchozích metod jako základních (někdy se říká „nejjednodušších“) způsobů regulování a toto spojení jim dává novou kvalitu: elementy metody „občansko-právní“ a „administrativně právní“ jsou však všeobecně pokládány za základní „stavební materiál“ všech ostatních tzv. metod právního regulování.

¹²⁾ Viz např. Kučera E.: „Obecná teorie státu a práva“, II. díl, Orbis, Praha 1977, str. 243.

Metodami právního regulování společenských vztahů je třeba rozumět způsoby právního působení socialistického státu na život ve společnosti. Základní rozdílné metody právního regulování nemohou vznikat a také nevznikají přímo podle odvětví práva. Jsou odrazem toho, jak socialistický stát — jako subjekt práva — působí různými druhy své činnosti a svých orgánů v různých sférách života společnosti a tím zabezpečuje řízení společnosti státem i práva a povinnosti subjektů společenských vztahů. Jsou tedy spjaty s výkonem státní moci, se státní správou, se soudnictvím a s prokurátorským dozorem.

Administrativně právní metoda je spjata předně s výkonem státní správy; za druhé s nerovným postavením subjektů práv a povinností správního vztahu; a za třetí — s nerovným postavením obou stran (subjektů) vztahu při rozhodování, neboť jedna ze stran vztahu (orgán) sama věc řeší a rozhoduje.

Druhá základní metoda právního regulování společenských vztahů socialistickým státem (tzv. občansko-právní) je spjata předně s rovným postavením subjektů práv a povinností vztahů: za druhé — se soudní činností; a za třetí — s rovným postavením obou stran vztahu (subjektů vztahů) při řešení sporů před příslušným státním orgánem (tj. soudem).

Všechny ostatní — tzv. odvětvové — metody právní regulace jsou spjaty s regulací činnosti více druhů státních orgánů (ale vždy buď soudů nebo orgánů státní správy). Specifickou mezi nimi je však tzv. trestně právní metoda, která je vždy zároveň spjata s činností více druhů státních orgánů — zejména prokuratury a soudů —, přičemž jedním z druhů orgánů vystupuje stát jako strana vztahu (orgány prokuratury) a dalším druhem pak rozhoduje (soud); trestně právní metoda je spjata — za druhé — s nerovným právním postavením obou stran (subjektů) vztahu před hlavním jednáním decizujícího státního orgánu (na jedné straně občan, na druhé straně orgány prokuratury); za třetí — s rovným právním postavením před decizujícím státním orgánem, tj. soudem.

Základní metody právního regulování společenských vztahů jsou spjaty s procesním právem v systému socialistického práva. Vznik, změna a zánik všech správních vztahů upravených normami práva — zejména správního (ale částečně i hospodářského, téměř celého finančního, většinou i pozemkového apod.) — jsou spjaty se správními procesy, ať už jde o postupy orgánů státní správy na základě principu demokratického centralismu při řízení hospodářské, kulturně sociální nebo administrativně politické výstavby (plánovací proces, rozpočtový proces, řízení orgánů, kontrola a jiné organizačně právní procesy) nebo o správní řízení a rozhodování o právech, povinnostech a právech chráněných zájmem občanů a organizací (ať je hmotné právo upraveno správním, finančním nebo jiným odvětvím práva). Řešení sporů mezi občany a organizacemi — a mezi občany — ne-

závisle na tom, zde jde o hmotné pracovní, občanské, rodinné, vnitrodružstevní zemědělské či jiné právo — probíhá v občanském procesu: řešení tzv. hospodářských sporů mezi socialistickými organizacemi se pak realizuje buď přímo prostředky státní správy — a to i orgány arbitráže — (jako u všech správních vztahů) nebo v arbitrážním řízení (procesu) před arbitráží jako orgánem soudního typu. Konečně tresty se ukládají v trestním řízení.

Ukazuje se tedy úzké sepětí různých druhů právního procesu s metodami právní regulace vztahů v socialistické společnosti.

Specifická — a nejvyšší — metoda právní regulace je spjata s výkonem státní moci zastupitelskými sbory. Výkonem státní moci se v zákonodárném procesu řeší a rozhodují všechny základní otázky státní správy a v podstatě všechny otázky soudnictví a prokurátorského dozoru. Výkonem státní moci národními výbory se zabezpečují další otázky státní správy, zejména řízení hospodářské a kulturní výstavby v územních obvodech. Jádrem této metody je ústavně právní regulace společenských vztahů.

3. K otázce *postavení správního práva v systému socialistického práva* bych chtěl obrátit pozornost zejména na tyto skutečnosti:

Výsledky vědeckého výzkumu obecné teorie státu a práva posledních let si stále více všímají toho, že „vzájemná vázanost právních odvětví je dána jednotícími činiteli systému socialistického práva“ a že „nová obsahová a logická formální jednota zvyrazňuje integrující význam společných právních institutů systému socialistického práva.“¹³⁾ Obrací pozornost na *strukturu* socialistického práva, na zkoumání a poznávání těch prvků práva (právních norem, právních institutů a také právních odvětví), které jsou elementárními komponenty struktury práva a mají v systému práva integrující, sjednocující roli.¹⁴⁾

Různé množství integrujících prvků systému práva jako celku obsahují také různá odvětví socialistického práva. Na základě poznatků obecné teorie státu a práva lze dospět k závěru, že jednotlivá *odvětví socialistického práva nejsou vytvářena podle jednotného kritéria předmětu* právní úpravy. Na postavení odvětví práva v hierarchické struktuře socialistického práva má rozhodující vliv skutečnost, jakého stupně obecnosti je kritérium, podle něhož je dané odvětví utvářeno. Právní normy nebo právní instituty, které z hlediska obecnějšího kritéria jsou předmětem jednoho odvětví práva, mohou být z hlediska specifitějšího kritéria předmětem jiného odvětví (pododvětví) práva na nižším stupni hierarchické struktury socialistického práva (např. norma správního práva může být současně normou hospodářského, finančního, pozemkového a jiného odvětví práva).

¹³⁾ Viz Kučera E., cit. dílo, str. 246 a 239.

¹⁴⁾ Viz zejména Alexejev S. S.: „Struktura socialističeskogo prava“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1975.

Ba dokonce — i celé „odvětví práva“, vytvořené podle specifitějšího kritéria předmětu, právní úpravy (např. pozemkové právo, právo sociálního zabezpečení, právo životního prostředí apod.) je součástí — pododvětvím — jednoho nebo dvou (i více) odvětví práva, vytvářených podle obecnějšího kritéria právní úpravy (např. součástí správního práva, správního práva a občanského práva atd.).

Větší počet integrujících norem a institutů nežli správní právo má pouze *státní právo*. Státní právo ČSSR stojí v systému čsl. socialistického práva nesporně na nejvyšším stupni jeho hierarchie: obsahuje základní integrující prvky systému práva, jeho normy, principy a instituty jsou společné pro celý systém společenských vztahů upravených normami práva. Normy státního (ústavního) práva upravují společenské vztahy ve sféře nejvyššího druhu státní činnosti — tj. výkonu státní moci — a tím upravují i základní společenské vztahy ve sféře státní správy, v soudnictví a prokurátorském dozoru.

Opomineme-li normy státního (ústavního) práva, jsou normy vnitrostátního práva v zásadě trojího rodu (typu): 1. normy práva upravující společenské vztahy ve sféře státní správy (normy správního typu); 2. normy práva upravující společenské vztahy subjektů v rovném postavení; 3. normy práva upravující společenské vztahy vznikající z trestné činnosti občanů.

V systému socialistického práva patří správní právo mezi ta odvětví, která upravují normy práva správního typu. Je však jediným odvětvím, které je spjato se sférou státní správy jako celku, reguluje jen správní vztahy a „reprezentuje“ administrativně právní metodu regulace společenských vztahů. Do stejné roviny hierarchické struktury socialistického práva patří také odvětví občanského práva (občanské právo hmotné a občanské právo procesní), a to zejména v pojetí obecně uznávaném ve všech socialistických státech (s výjimkou ČSSR). Občanské právo reguluje jen rovnostranné společenské vztahy (s rovným postavením) a představuje tzv. občansko-právní metodu právního regulování společenských vztahů. Třetí — trestně právní metodu — představuje trestní právo (hmotné a procesní), které je základem komplexní právní úpravy trestní politiky státu a reguluje jen vztahy vznikající z trestné činnosti občanů. Tato odvětví práva lze nazvat jako rodová a tvoří *druhou rovinu* v hierarchické struktuře socialistického práva.

Ostatní odvětví práva jsou vytvářena podle *objektu* právní úpravy *nezávisle* na tom, jakého rodu (typu) jsou společenské vztahy jím upravované a druh společenských vztahů se kryje s tímto objektem. Jde o odvětví — na jedné straně podstatně užší, ale na druhé straně spojující normy druhého a třetího rodu podle objektu (komplexní).

Velký rozsah a různost druhů správních a občanských společenských

vztahů vedl už dříve — v buržoazním státě — k tomu, že se některé druhy těchto rodových společenských vztahů staly předmětem zvláštní právní regulace a že se začala vytvářet i nová, samostatná odvětví práva. Tak se např. od sféry správního práva „odvinuly“ finanční vztahy a vzniklo finanční právo.

Nastolením diktatury proletariátu a zrušením soukromého vlastnictví výrobních prostředků ztratilo svůj „raison d'être“ bývalé dělení práva na soukromé (ztotožňované s občanským právem) a veřejné (spojované převážně se správním právem): stát začal vykonávat funkce řízení — dříve převážně soukromé — výroby; výrobní a jinou — dříve převážně soukromou — činnost vykonávají převážně státní organizace nebo zčásti dobrovolné (společenské) organizace pracujících. Dělení na veřejné a soukromé právo se zachovalo pouze v obecném mezinárodním právu upravujícím společenské vztahy subjektů mezinárodního práva různých společensko-ekonomických formací.

V socialistickém státě, v němž se nejen zásadně změnila třídní podstata socialistického práva, ale velmi vzrostla i jeho úloha v právním regulování společenských vztahů, lze pozorovat ještě větší diferenciaci druhů správních vztahů a společenských vztahů v rovném postavení, i vznik řady nových odvětví práva (např. pracovní právo, zemědělsko-družstevní právo, pozemkové právo aj.). Základním důvodem této diferenciacie je skutečnost, že některé druhy dříve občansko-právních (rovnostanných majetkových) vztahů (např. vlastnické, pracovní, pozemkové, rodinné vztahy) ztratily částečně, převážně nebo zcela svůj dřívější zbožní charakter, zároveň vzrostla úloha státu jako subjektu státní správy v řízení nebo při ochraně těchto vztahů a tím i zájem socialistického státu jako představitele zájmu dělnické třídy na vzniku těchto právních odvětví.

Proces vytváření nových odvětví práva probíhá tedy z objektivních i subjektivních důvodů, jak z důvodu specifčnosti, změny třídní povahy a zvláštního významu *objektů* právní povahy (finance, rodina, práce, zemědělská družstva, půda apod.), tak i z hlediska zájmu socialistického státu o jejich samostatné vyčlenění (obecného zájmu dělnické třídy). *Od ráží se v rozsahu rodových odvětví práva* (odvětví občanského práva a práva správního) tak, že zužuje sféru (skupinu) společenských vztahů dříve do těchto odvětví práva zahrnovaných.

Zároveň dochází k tomu (a to je pro tato nová odvětví práva příznačné), že zpravidla vždy spojují právní úpravu *stejných druhů* (z hlediska objektu), *ale různých rodových společenských vztahů*, i když v jednotlivých odvětvích této roviny odvětví práva může převažovat (a také převažuje) vždy právní úprava jedné nebo druhých rodových společenských vztahů (např. ve finančním právu převažuje právní úprava správních společenských vztahů, v pracovním právu převažuje právní regulace společenských

vztahů v rovném postavení apod.). Odvětví práva, vytvářená podle specifčnosti a zvláštního významu objektu společenských vztahů a spojující právní úpravu stejných druhů rozdílných rodových společenských vztahů, tvoří *třetí rovinu* odvětví práva v hierarchické struktuře socialistického práva.

Proces vytváření nových odvětví (nebo tzv. odvětví, pododvětví) práva nelze pokládat ani dnes za dovršený, vezmeme-li v úvahu nejen stále rostoucí rozsah a diferenciaci společenských vztahů správního charakteru a rovnostranných společenských vztahů, ale i stále složitější právní úpravu a nezbytnost zdokonalovat právní regulaci těchto společenských vztahů. Mohou vznikat např. tzv. odvětví práva vytvářená *pro potřeby jednotlivých odvětví státní správy* (zemědělské právo, dopravní právo, telekomunikační právo, zdravotnické právo, bezpečnostní právo apod.), zahrnující v podstatě právní úpravu správních vztahů (někdy však i společenských vztahů s rovným postavením subjektů). Nelze však zapomínat, že taková „odvětví“ práva tvoří ještě nižší rovinu ve struktuře socialistického práva. Tady už systém práva přechází do systému zákonodárství.

V procesu tvorby a realizace socialistického práva je třeba zajistit „logicko-strukturální jednotu socialistického práva a jeho nerozporné fungování.“¹⁵⁾ Aby toho bylo dosaženo, musí být vždy respektovány obecnější normy a instituty socialistického práva, v první řadě práva ústavního (státního), ale i odvětví práva druhé roviny struktury socialistického práva.

Jako odvětví spjaté „univerzálně“ s výkonem státní správy — včetně bezprostřední správy státních organizací — reguluje správní právo všechny instituty správního charakteru, které jsou společné (obecné) pro všechny sféry a odvětví státní správy a celé oblasti i které jsou specifické pro jednotlivé oblasti, sféry a odvětví státní správy. Obecné (společenské) instituty správního práva jsou společné i pro všechna další odvětví (a pododvětví) práva třetí a další roviny odvětví práva v hierarchické struktuře socialistického práva, která se — dříve nebo nedávno — vytvořila, pokud upravují společenské vztahy správní povahy. Správní právo obsahuje tedy všechny základní integrující prvky celého správního zákonodárství a má obecnější charakter nežli další odvětví (a pododvětví) práva upravující společenské vztahy správní. Tato další odvětví (pododvětví) práva nemají obecnou část, obecná část správního práva platí i pro ně — přirozeně pokud upravují správní společenské vztahy.

Všechny tyto skutečnosti a poznatky třeba vzít v úvahu, máme-li pochopit postavení správního práva v systému a struktuře jednotného socialistického práva a napomoci tím tomu, aby s pokračující diferenciací systému socialistického práva nebyla narušována jeho jednotata.

¹⁵⁾ Viz Kučera E., cit. dílo, str. 246.

Tyto skutečnosti a poznatky musí vzít v úvahu jednotlivé odvětvové disciplíny vědy o státu a právu ve svých teoretických závěrech a koncepcích. Vycházíme z toho, že věda o státu a právu musí být maximálně jednotná — bezrozporná — jak právo samo — a pomáhat integrovanému a jednotnému pojetí celé právní úpravy společenských vztahů, které jsou předmětem různých odvětví (pododvětví) práva; musí napomáhat také jeho jednotné výuce. To není úloha jen teorie státu a práva, ale i teorie základních (profilujících) disciplín platného práva a všech dalších odvětví (pododvětví) socialistického práva.

Věda správního práva musí zkoumat všechny společenské vztahy správní a jejich normativní a institucionální regulování především z hlediska obecného a jednotného pojetí; některé druhy správních vztahů ve společnosti a jejich právní úpravu spolu s týmiž druhy vztahů v rovném postavení v jejich vzájemném spojení, konkrétnosti a podrobnostech zkoumají zároveň odvětvové právní disciplíny třetí a další kategorie (např. hospodářské vztahy — teorie hospodářského práva, pozemkové vztahy správní může zkoumat teorie pozemkového práva, vztahy v oboru vodního hospodářství mohou být zkoumány pod hlavičkou vodního práva apod.).

Tolik tedy v úloze a postavení správního práva. Snad se mi podařilo z těchto stručných poznámek dovodit, že nic nebrání tomu ani z hlediska předmětu, ani z hlediska metody a zejména ne z hlediska postavení správního práva v systému a struktuře socialistického práva, aby se věda správního práva podílela na výzkumu problematiky základních právních otázek řízení národního hospodářství a jeho odvětví či úseků — přirozeně vedle jiných vědních disciplín. *Naopak jsem přesvědčen, že by to prospělo nejen ke sjednocení teorie* (např. orgánů, aktů, procesů apod.), *nýbrž i k integraci samého práva* (zákonodárství) — v rozsahu, ve kterém obsahuje normy práva správního typu.

Správné vymezení jednoho odvětví od druhého má velký praktický význam. Kritéria pro vymezení odvětví práva a vzájemné vztahy mezi odvětvími musí znát a používat zákonodárce, ale i funkcionáři a pracovníci státní správy při realizaci zákonů. Na vymezení toho, zda jde např. o majetkové vztahy v rovném postavení nebo správní povahy, závisí právní úprava vztahů, stanovení práv a povinností i rozsah pravomoci a odpovědnosti orgánů, ale také její realizace, způsob rozhodování sporů atd.

Správné vymezení jednoho odvětví práva od druhého má i teoretický význam. Z analýzy ideového vývoje vědy správního práva — která byla provedena v r. 1974 v Liblicích — ale i z vývoje od té doby vyplývá, že je třeba u nás stále ještě překonávat názory omezující předmět správního práva jako oboru vědy a výuky na zkoumání a výklad právní úpravy zevních podmínek života společnosti a ochranu „veřejných“ zájmů (tedy tradiční pojetí). Dokonce je to vykládáno jako specifikum správního práva

v Československu na rozdíl od správního práva v SSSR nebo v jiných socialistických zemích. Správné vymezení předmětu správního práva má proto rozhodující význam pro socialistickou koncepci rozvoje správního práva jako oboru vědy i výuky.¹⁶⁾

III.

V závěrečné části úvodního referátu bych chtěl říci několik myšlenek k tématům našeho vědeckého úkolu. O jednotlivých tématech budou jistě hovořit řešitelé sami, příp. další účastníci konference. Dovolte mi, abych k tématům vyjádřil proto jen několik poznámek a námětů, jak vyplývají — podle mého názoru — zejména ze závěrů posledních sjezdů KSČ a KSSS a plén našeho ústředního výboru strany.

XVI. sjezd KSČ — jak řekl v referátě prof. Pješčak na vědecké konferenci, pořádané vědeckým kolegiem věd o státu a právu ČSAV dne 4. března 1982 — zdůraznil především významnou úlohu *orgánů a celého systému státní správy* při zkvalitňování státního a hospodářského řízení, při zajišťování potřeb celospolečenského rozvoje. Takové jím stanovené úkoly, které jsou spojeny se zdokonalováním řídicí a koordinační úlohy *federální vlády*, s růstem účasti vlád obou republik při zabezpečování celospolečenských potřeb, s rozvíjením koncepčního řízení, jež by více napomáhalo rozvoji tvořivé iniciativy hospodářských organizací a národních výborů, požadavek podstatného zlepšení metod a stylu práce státní správy, odpovídající rostoucím nárokům na současné řízení hospodářského a sociálního rozvoje — *to vše jsou bezprostřední podněty pro rozvíjení základního a aplikovaného výzkumu v oblasti teorie státní správy a správního práva*. Rozvinutí tohoto výzkumu je naléhavé i z hlediska dalších podnětů XVI. sjezdu KSČ, požadujících zjednodušení (snížení rozsahu) administrativy, zkvalitnění rozhodovacího procesu ve státní správě i efektivní součinnost orgánů státní správy různých oborů při řešení komplexních problémů.

Nemalý význam pro orientaci práce ve společenských vědách, zejména ve vědě o státu a právu — říká prof. Češka ve svém vystoupení na 6. plénu ÚV KSČ — *má teoretické zpracování činnosti národních výborů* se zřetelem na její soustavné zdokonalování. Jde — podle mého názoru — především o rozvinutí výzkumu úlohy, struktury a funkcí těchto místních orgánů státní moci a správy; jak ukázal XVI. sjezd KSČ, systém národních výborů je neodlučnou součástí celkového mechanismu našeho státního — federativního — zřízení, který vyžaduje především další zdokonalení systému řízení národních výborů a účinnější koordinaci činnosti ministerstev

¹⁶⁾ Blíže viz Delong V.: „K analýze ideového vývoje vědy správního práva a k základním úkolům jejího dalšího rozvoje“, Právnický časopis 4/1975, str. 282—285.

a národních výborů ze strany vlád obou republik. Závažným výzkumným problémem je v současnosti i perspektivně *výzkum působnosti jednotlivých stupňů a druhů* národních výborů, jejichž další výstavba se má odvíjet od základního stupně, tj. od národních výborů ve městech a v obcích, a to v řízení hospodářství (zejména služeb) i při výkonu státní správy v pojetí zákona o národních výborech. Rozpracovat je třeba také úlohu a působnost národních výborů — zejména krajských a okresních a velkých městských — *při zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje* jednotlivých územních obvodů a v té souvislosti zejména právní a organizační nástroje jejich koordinačních a kontrolních funkcí, vztah centralizace a decentralizace, otázku jejich hospodářské a finanční samostatnosti, možnosti uplatňování nástrojů přímého řízení i ekonomických stimulů. To se týká i zvýšení efektivnosti vlivu (pravomoci) národních výborů na činnost ústředně řízených podniků a organizací nebo na činnost podniků a organizací řízených národními výbory vyššího stupně, příp. družstevními orgány.

V souvislosti se zdokonalováním státní správy nabývá nové *aktuálnosti problematika uplatňování demokratického centralismu* v celém systému státně politického řízení a státní správy. V současných podmínkách jde pak zejména o rozvíjení demokratismu řídicích procesů ve státní správě, hledání optimálního vztahu centralizace a decentralizace, horizontální a vertikální dělby práce a kompetence a přísného stanovení odpovědnosti správních orgánů. Tato problematika je velmi aktuální i z hlediska vztahů orgánů státní správy a orgánů státních hospodářských organizací, přičemž jde o celkové zefektivnění systému státní disciplíny a odpovědnosti.

Další zdokonalování a prohlubování socialistické *státnosti* se podle sjezdových materiálů vztahuje na oblast *řízení národního hospodářství*. Prakticky tu jde na jedné straně o výzkum úlohy socialistického státu a zejména na působnosti orgánů státní správy včetně orgánů státních hospodářských organizací v řízení národního hospodářství a zároveň o výzkum, který směřuje ke zvýšení ingerence jednotlivých pracovních kolektivů na řízení jejich pracovišť a také k působení zástupců pracujících na středním stupni (na VHJ), a to včetně zefektivnění účasti ROH. V tom je nutno vycházet především ze Souboru opatření.

Ve výzkumné práci bude třeba se soustředit na problematiku *státního řízení národního hospodářství*, zejména na mechanismus struktury tohoto řízení a v něm zejména na význam, působnost a pravomoc orgánů VHJ. Bude třeba se podílet na rozpracování problematiky zdokonalování principů a metod státního řízení, zvyšování úrovně kádrů v řídicí práci, organizace řídicí práce, otázky státní disciplíny a odpovědnosti za výsledky řídicí práce apod.

Už v podkladovém materiálu pro dnešní konferenci jsem uváděl, že

v současné době je třeba cílevědoměji zkoumat další cesty posilování státu jako subjektu státní správy v řízení společnosti, zejména v řízení státních hospodářských organizací i sociálních a kulturních zařízení. Jde o účinnější zakotvení postavení, působnosti a pravomoci jejich orgánů v právu — a také ve správním právu, o jejich působnosti, pravomoc a odpovědnost za realizaci státního plánu, zachovávání státní disciplíny apod. Podle mého názoru se nelze spokojovat se současným právním stavem a bylo by žádoucí přesně vymezit také působnost a pravomoc vedoucích pracovníků těchto organizací a stanovit odpovědnost.

Významným badatelským směrem je rozvíjení teorie legislativy a vůbec tvorba norem ve státní správě. Zvláštní význam má studium našich i zahraničních, zejména sovětských zkušeností z kodifikace a systematizace právních aktů. Aktuální je tu zejména výzkum vztahu mezi systémem zákonodárství a systémem práva, mezi odvětvími práva a systematizovanými soubory právních norem. Studium zkušeností má význam pro zjednodušení právního řádu, odstraňování zbytečných duplicit právní úpravy na jedné straně a překonávání mezer v právu na straně druhé.

Nedostatečně a neuspokojivě, jak na to poukazuje XVI. sjezd KSČ, je řešena problematika podstatného zdokonalování podzákonné právní normotvorby, která zahrnuje přibližně 85 % platných právních předpisů a jejíž podíl dále vzrůstá. Systematizace, zjednodušení a zpřehlednění těchto předpisů je důležitou praktickou i teoretickou legislativní otázkou. Z teoretických otázek je to zejména problém vztahu zákonodárství a podzákonných předpisů, rozsahu a limitů zákonných zmocnění, typizace prováděcích předpisů, obligatornosti jejich úplné publikace apod.

Zkoumání vyžaduje také primární normotvorba. Zde by bylo vhodné se zamyslet nad tím, zda by legislativní pravidla neměla mít charakter všeobecně závazné právní úpravy, což by přispělo k tomu, že se v legislativě uplatní více než dosud výsledky vědy o státu a právu i jiných oborů vědy.

Na jednání naší konference by neměly zůstat ani stranou otázky té stránky zjednodušení výkonu státní správy, které jsou spojeny se snížením rozsahu administrativy a zejména s podstatným snížením počtu interních normativních směrnic (vlády, ministerstev, NV vyšších stupňů i orgánů VHJ apod.). Jejich množství kritizovaly oba sjezdy — jak XVI. sjezd KSČ, tak i XXVI. sjezd KSSS — a ve středu kritické pozornosti bylo zejména na posledním (6.) plénu ÚV KSČ v dubnu 1982. Jde o závažný negativní jev, který vyplývá mj. i z nedostatků efektivní právní úpravy nebo její realizace (metod a stylu práce). Jeho řešení vyžaduje přezkoumat existující platnou právní úpravu a zdokonalit právní úpravu v zájmu snížení potřeby jejího dotváření interními předpisy. A těchto předpisů interní povahy, jak řekl s. Štrougal při kontrole vládního prohlášení ve FS v březnu t. r. — je 5× více nežli všech právních předpisů dohromady.

Otázka účinnosti norem správního práva při plnění úkolů státní správy je stále naléhavější také z hlediska *odpovědnosti a sankcí*. Mnoho — i kvalitních — právních úprav nepůsobí vždy a všude s potřebnou efektivností proto, že existuje nedůslednost při uplatňování správní odpovědnosti za neplnění právních povinností. Je namístě se zabývat také otázkou efektivnosti sankcí stanovených za neplnění povinností na jednotlivých úsecích státní správy (např. na úsecích tvorby a ochrany životního prostředí, stavebního řádu apod.). Na některých úsecích se naproti tomu projevuje potřeba zdokonalit právní úpravu (např. v oblasti přestupkového práva), a to i zavedením nových právních institutů.

Jednou ze základních podmínek zdokonalení systému státní správy i efektivnosti správního práva, je také další výzkum *socialistické státní služby*, zdokonalení systému výběru, výchovy a rozmísťování pracovníků a funkcionářů ve státní správě a uplatňování jejich disciplíny a odpovědnosti za plnění úkolů státní správy. V tomto směru bylo v minulé pětiletce mnoho vykonáno a také oceněno. Podle mého názoru bude třeba dovést tento výzkum do návrhů (námětů) pro upevnění vztahů zejména řídicích pracovníků a funkcionářů státní správy vůči státu.

Významným směrem vědeckého zaměření v oboru správního práva, který je také tématem našeho výzkumného úkolu, jsou *otázky realizace a ochrany práv a svobod občana* socialistické společnosti a právní jistoty. Je třeba překonávat formalistický a omezeně juristický přístup při řešení této problematiky a rovněž deformace netřídního pojetí práv, oprávněných zájmů a povinností, které nebyly dosud v pozitivní tvůrčí vědecké práci překonány.

Rozvoj a ochrana osobnosti občana socialistické společnosti je významným úkolem vytýčeným XVI. sjezdem KSSS i naším posledním sjezdem a správní právo hraje v realizaci tohoto rozvoje významnou roli. Věda správního práva musí proto vážně zkoumat problematiku hmotných práv, právem chráněných zájmů povinností občanů a organizací i problematiku procesních práv, povinností a odpovědností občanů a organizací, zajišťovaných ve správním řízení.

Sledovat bude třeba další rozvíjení *společenských organizací* jako subjektů správního práva i úkoly, působnost a pravomoc jejich orgánů, které plní ve správě společenských a státních záležitostí (tedy jako správních orgánů i jako organizací, zejména účastníků správního řízení).

Určitou pozornost by bylo třeba věnovat též otázce *správního řádu*, zejména z hlediska posilování jeho obecnosti. Bylo by možno jej prozkoumat z hlediska toho, zda není poplatný jednostrannému zdůrazňování ochrany práv občanů a málo účinný při vyžadování povinností.

Zvláštní důraz bude nutno položit ve vědeckovýzkumné práci oboru také na další *zdokonalení systému kontrol* ve státní správě při zajišťování

socialistické zákonnosti a socialistické státní disciplíny. Významným úkolem vědecké práce oboru jsou zejména otázky systému lidové kontroly a její maximální účinnost. Teoreticky je třeba v budoucnu vyjasnit také problematiku event. dalšího rozšiřování tzv. soudní kontroly správy, v krizových letech často v teorii zneužívané.

Velmi aktuální v současné době je též výzkum *právních problémů vědeckotechnického pokroku*, problémy jeho právního regulování nebo problémy využití výsledků vědy a techniky při zdokonalování mechanismu právního regulování. Pro vědu správního práva z toho vyplývá zejména úkol zkoumat problematiku právní úpravy státní správy na úsecích zabezpečujících vědecko-technický pokrok a zajišťujících jeho řízení. Zvláštní význam mají také problémy racionalizace státní správy.

Významným okruhem problémů, na něž je třeba i nadále zaměřit pozornost ve vědecké práci, jsou otázky, které souvisejí s úlohou správního práva v boji proti negativním účinkům vědeckotechnické revoluce ve společnosti a spočívají tedy v rozpracování *právních problémů tvorby a ochrany životního prostředí*. Jde o to, aby vědeckotechnický pokrok byl spojován v oblasti správy s péčí o přírodní zdroje a nestal se pramenem nebezpečného zamoření vzduchu a vody a pustošení země.

ZÁVĚR

Soudružky a soudruzi!

dovolte, abych přistoupil k závěru.

Československé socialistické správní právo zahrnuje instituty, které existují ve správním právu všech socialistických zemí. Lze proto z tohoto zásadního hlediska hovořit o *jednotnosti správního práva v socialistických zemích*. Jednota správního práva socialistických států je dána shodnými základy společenského a státního zřízení, podmíněna principiální jednotou výstavby socialismu, příp. v SSSR komunismu a vyplývá tedy ze společné třídní a socialistické povahy správního práva socialistických zemí. Zásadní jednota institutů správního práva různých socialistických zemí vyjadřuje skutečnost, že jde o nástroje, které z hlediska své služební úlohy mají stejnou povahu — jsou povolány napomáhat uskutečňování politiky komunistických stran ve svých zemích, směřují k plnění úkolů a funkcí socialistického státu. Správní právo každého státu socialistického společenství vyjadřuje ovšem v rámci tohoto společného (jednotného) působení na společenské vztahy zároveň i specifické rysy národně státního charakteru a svého vývoje v různých zemích.

Významné zdroje dalšího rozvoje vědy správního práva jsou v současné době přímo podmíněny studiem vývoje státní správy a jejich zkušeností

a výsledků v SSSR a v dalších socialistických zemích. Sovětská státní správa a sovětské správní právo představují jako celek vývojově vyšší stupeň proti státní správě a správnímu právu u nás a rovněž věda správního práva dosáhla vyššího vývojového stadia. Studium zkušeností sovětské státní správy a sovětského správního práva a využívání poznatků jeho vědy umožňuje snadnější pochopení vývojových tendencí naší státní správy a našeho správního práva i jejich institutů — vždy přirozené v tom podstatném (obecném).

Stále více vyvstává úkol sledovat vývoj státní správy a správního práva v ostatních socialistických státech a prohlubovat komparativní výzkum.

Tomu slouží i naše spolupráce při plnění úkolu SPZV s pracovišti právnické fakulty MGU v Moskvě a právnické fakulty Univerzity Ochridského v Sofii i účast našich spolupracovníků z právnických fakult MLR, PLR a SSSR na naší konferenci.

Dovolte, abych vyjádřil přesvědčení, že přinese hodně podnětů pro splnění našeho náročného vědeckého úkolu.

ELEMENTY STRUKTURY NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Prof. hab. JÓZEF FILIPEK, Univerzita Krakov

Své vystoupení chci začít konstatováním, že pojetí právní normy, jakého dosud používá právní nauka, není dostatečné pro zkoumání a zpracování administrativně právní materie v socialistickém státě. To ovšem nemá vést k rezignaci nad pojetím právní normy. Mělo by být však vytvořeno pojetí právní normy, které by zároveň splňovalo tyto požadavky:

1. toto pojetí musí odrážet zásadní protiklad mezi normami právními a jinými;
2. musí umožnit členění práva na různé obory;
3. musí ulehčit vyčlenění zvláštních právních systémů vedle práva obecně závazného.

Podle mého přesvědčení tvoří ústřední bod každé právní normy právní uzel. Je to výchozí bod pro určení obou subjektů, které tento uzel spojuje, jakož i pro určení jejich práv a závazků a také faktického stavu, pro který je závazný. Všechny tyto skladebné části normy nabývají svou konkretizaci v právních prvcích odpovědnosti, které jsou imanentní součástí každého právního uzlu.

Ve správním právu jde o specifickou metodu konkretizace práva. Právní normy zde přímo opravňují i zavazují státní správu k jednáním, která zavazují jiné subjekty. Nejprísnější závaznost mají ty normy správního práva, které spojují oprávnění státní správy k vydávání autoritativního aktu bezprostředně s faktickými stavy, normou předvídanými.

Avšak také v případech, kdy státní správa vyvíjí jinou činnost, vykazuje tato činnost znaky specifické závaznosti. Všechna opatření, která státní správa provádí ke splnění svěřených úkolů, totiž mají znaky právně věcného oprávnění a zároveň povinnosti tato opatření provést. Proto právní řád musí omezit sféru svobod jednotlivých subjektů ve všech případech, kdy je to nutné vzhledem k úkolům, které má státní správa plnit.

Proto se nelze divit tomu, že ve správním právu oprávnění a povinnosti státní správy na straně jedné a adresáta přicházejícího do styku s jejím jednáním na straně druhé, nejsou stejné. Adresát přicházející do styku s jednáním státní správy je povinen podřídit se tomuto jednání. Proto

v pojetí správního práva lze hovořit o svého druhu administrativně právním postavení (statusu) jedinců a jiných subjektů jim naroveň před právem postavených.

Toto postavení (tento status) zastupuje v podstatě právní subjektivitu adresáta správních úkonů. Jeho rozsah se kryje s rozsahem, v jakém normy platného práva vymezují práva a povinnosti daného adresáta nebo zmocňují k takovému vymezení. Nadto zahrnuje případné oprávnění podávat návrhy, opravné prostředky apod., týkající se autoritativního jednání státní správy.

Subjektem správního práva je adresát autoritativního jednání státní správy především s ohledem na to, že je subjektem v jiných oborech práva.

Obdobně lze hovořit o administrativně právním statusu státní správy. Poněvadž ve všech případech autoritativního jednání musí být státní správa k tomu právně zmocněna, nemůžeme ve vztahu k ní učinit nic jiného, než shrnout její oprávnění a povinnosti k jednání do jednotného celku, který nic nemění na obsahu a rozsahu jejího právního statusu, ani k obsahu a rozsahu jejího právního statusu nic nepřidává.

Dalším charakteristickým znakem správního práva je, že v něm můžeme rozlišit řadu druhů právních norem. Zejména můžeme rozlišit:

1. Normy zmocňující státní správu k vydávání autoritativních aktů, stanovících něčí práva nebo povinnosti. Tyto normy obsahují povolení, příkazy nebo zákazy a v každém případě vnášejí do právního řádu výjimku z obecné domněnky hovořící ve prospěch svobod a volnosti jednotlivce.

2. Normy vymezující úkoly státní správy. Je to nová kategorie norem, jejichž právní povaha je postupně obecně uznávána v podmínkách socialistického státu. Mají rozhodující význam pro určení směrů jednání státní správy a pro materiální obsah jejich aktů. Rovněž přímo upravují především vztahy mezi státní správou a orgány, jimž tato správa podléhá.

3. Normy strukturálně organizační. Tyto normy upravují vztahy mezi orgány státní správy a jinými státními orgány, jakož i vztahy mezi správními orgány navzájem.

4. Normy kompetenční. Upravují formy jednání státní správy mimo případy, kdy akty státní správy se musí opírat o zvláštní právní základ.

5. Normy o rozsahu jednání. Stanoví různé kategorie náležitostí jednání státní správy.

6. Normy o správním řízení.

7. Normy o správním řízení donucovacím.

S každou z uvedených kategorií norem jsou spojeny zvláštní zásady odpovědnosti.

Porušení norem opravňujících státní správu k vydávání autoritativních právních aktů vede obvykle k porušení zásad formální zákonitosti. Má za

následek neplatnost příslušných aktů nebo jinou jejich vadnost, jakož i povinnost k odčinění škod, které z toho mohly vzniknout.

Porušení norem vymezujících úkoly státní správy vede především k různým kategoriím odpovědnosti politické.

Porušování norem strukturálně organizačních a norem kompetenčních stíhají především sankce služební a disciplinární.

Konečně porušení norem o rozsahu jednání, norem o správním řízení a norem o správním řízení donucovacím vyvolává zase nejčastěji neplatnost aktů vydávaných státní správou nebo jinou jejich vadu, jakož i povinnost odčinit škody, kterých mohly doznat osoby, jimž byly vadné akty určeny.

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM EFEKTIVNOSTI ROZHODOVACÍCH PROCESŮ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Prof. JUDr. MILOSLAV MÁŠA, CSc., právnická fakulta UJEP v Brně

ÚVOD

Požadavek stálého zefektivňování řídicí práce má mimořádný význam pro rozvoj socialistické společnosti. To se odráží výrazně v postulátu stálého zkvalitňování rozhodovacích procesů ve všech oblastech, zejména pak v socialistické státní správě, která má ve své každodenní činnosti zajišťovat prioritu společenských zájmů a globální celospolečenskou racionalitu rozhodování.

Potřebám společenské praxe musí zákonitě odpovídat zájem teoretické fronty o rozvoj teorie rozhodovacích procesů. Smyslem tohoto příspěvku je stručně upozornit na některé základní poznatky a principy teorie rozhodovacího procesu ve státní správě. Analýza je prováděna na relativně vysoké úrovni abstrakce, a to zejména z hlediska socialistické správní vědy, teorie správního práva a teorie organizace. Postup analýzy je volen od obecnějších charakteristik rozhodovacího procesu k specifickým prvkům v organizacích a ve státní správě. Vědeckým zkoumáním zákonitostí a faktorů efektivnosti rozhodovacího procesu se autor tohoto příspěvku zabýval podrobněji v některých svých pracích a tento příspěvek je z tohoto hlediska výšečí zkoumané problematiky.

POJEM A DRUHY ROZHODOVÁNÍ

Rozhodování představuje nenáhodný výběr určité činnosti z více k dispozici jsoucích možností (variant). Ve svém životě je každý neustále staven před nutnost rozhodovat, a to v první řadě o otázkách, kterými váže sám sebe. Již v této elementární formě rozhodování si neustále uvědomuje omezení, s nímž je třeba při rozhodování počítat. Omezení se týkají zejména znalostí výchozího stavu, disponibilních variant, informací o průběhu procesů a zejména možných důsledků rozhodnutí. Jako limitující

faktory působí dále hlediska času, nákladů a stále se měnící situace v prostředí, v němž je rozhodováno.

V organizacích je rozhodování mnohem náročnější. Nositel určité role a pozice tu připravuje a činí rozhodnutí, které nezavazuje pouze jeho, ale též druhé členy organizace, pro něž je závazným podnětem a směrnicí pro jejich další rozhodovací činnost.

Navíc je organizační rozhodování založeno na předpokladu, že rozhodující subjekt se při něm neřídí zájmy osobními, ale zájmy organizačními, že při svém rozhodování zajišťuje úkoly a cíle organizační, nikoliv své vlastní. Tento problém je z hlediska psychologického a sociologického velmi závažný, neboť v organizační realitě se úkoly organizační a osobní do značné míry prolínají. V každém případě však základní předpoklad modelu organizačního rozhodování, v němž na rozdíl od rozhodování o osobních záležitostech se předpokládá rozhodování pod kritériem organizačních cílů, značně silně ovlivňuje obsah a premisy rozhodování.

Zvláštní místo a význam v rozhodování v organizacích pak zaujímá rozhodování orgánů státní správy. Máme tu na mysli rozhodnutí vydávaná jménem státu a sankciovaná možností organizovaného státního donucení. Státní správa realizuje rozhodovací procesy při zajišťování plnění úkolů socialistického státu, které jsou jí uloženy právním řádem, a představuje tak specifický typ rozhodovacího mechanismu; charakteristické je pro něj nejen to, že správní orgán je svým rozhodnutím vázán sám, ale zejména to, že na základě právních předpisů je značná část rozhodnutí státní správy závazná nejen pro podřízené organizační jednotky v systému státní správy (což je typické pro všechny organizace), ale že rozhodnutí státní správy jsou závazná i pro subjekty (občany a organizace), orgánům státní správy nepodřízené, tj. pro subjekty, které jsou mimo příslušný hierarchický systém státní správy.

ROZHODOVÁNÍ O VLASTNÍ ČINNOSTI

Základním (elementárním) typem rozhodnutí je rozhodnutí o vlastní činnosti. Dalo by se též říci, že jde o „rozhodnutí pro sebe“, kdy rozhodující subjekt vybírá z určitých možností, které jsou mu k dispozici, tu variantu, kterou považuje za nejvhodnější k dosažení určitého žádoucího stavu, který můžeme nazvat cílem.

Bližší pohled na tuto elementární rozhodovací situaci, kterou intuitivně každý zná z vlastní zkušenosti, umožňuje vyčlenit základní kroky a prvky rozhodovacího procesu.

Za hlavní kroky (fáze) v rozhodování lze vyčlenit definování problému, získávání informace, hledání řešení, analýza důsledků, srovnávání možností a důsledků, volbu jedné z variant, hodnocení důsledků přijetí jednotlivých

variant z hlediska cílů. Cíle vyššího řádu se přitom postupně rozkládají do operativních dílčích cílů, které jsou prostředkem k dosažení cílů vyššího řádu.

I u relativně jednoduchých rozhodnutí jde prakticky většinou o proces postupného rozhodování, v jehož průběhu se neustále mění dostupné informace, a tedy i uvažované varianty. Při hodnocení *ex ante* zaslouží zvláštní pozornosti složitost zjišťování výsledků té či oné volby, odhadování toho, co se v průběhu realizace rozhodnutí skutečně stane.

Většina rozhodnutí přináší kromě očekávaných důsledků četné důsledky neočekávané. To se týká i rozhodnutí metodicky bezvadných a je odrazem různých okolností a nedostatečných našich znalostí jevů, které chceme ovlivňovat, a toho, že důsledek rozhodnutí je propletenec naší vlastní akce a reakce ostatních na ně. Na základě odhadu důsledků jednotlivých alternativních způsobů činnosti je možno hodnotit, co rozhodnutí přinese z hlediska přiblížení se žádoucímu stavu a s jakými náklady.

Významným momentem pro kategorizaci rozhodovacího procesu je stupeň určitosti a možnosti, v němž lze — *ex ante* — předvídat důsledky každé z alternativních činností. Z tohoto hlediska lze vytypovat jako základní kategorie rozhodování za podmínek jistoty, rizika a nejistoty. Jejich bližší rozbor je mimo rámec tohoto příspěvku.

REDUKCE SLOŽITOSTI (PRINCIP OMEZENÉ RACIONALITY)

Kdo rozhoduje, má omezenou kapacitu vzhledem ke komplexnosti problémů, které je třeba neustále řešit. Chce-li adekvátně zvládnout situaci, musí zjednodušit problém na míru odpovídající jeho kapacitě. Teprve takto redukovaný problém může být úspěšně řešen. Druhá stránka ovšem spočívá v tom, že postupným rozhodováním v krocích podle měnících se informací a situace lze současně přiměřeně redukovat komplexnost prostředí.

Docházíme tak k principu omezené racionality v rozhodovacím procesu, který v odborné literatuře explicitně formuloval Simon. Výchozí myšlenku tohoto pojetí tvoří empiricky ověřený předpoklad, že člověk hledá alternativy tak dlouho, až dojde k uspokojivému řešení, které odpovídá určité v daném čase existující úrovni aspirace. Klasická formule tzv. optimálního rozhodnutí se doplňuje pojetím tzv. uspokojujícího řešení, které odpovídá více realitě. Toto pojetí samozřejmě neignoruje stálou snahu člověka hledat stále lepší rozhodnutí a zmenšovat rozdíl mezi postulátem a realitou, mezi optimálním a uspokojujícím řešením. Možno to formulovat tak, že má-li člověk možnost dosáhnout řešení optimálního, hledá a volí je; jinak volí řešení uspokojující a z variant, které může za daného

stavu znalostí, informací a za časového a ekonomického omezení získat, vybere tu, která se mu (z hlediska jeho znalostí a zkušeností) jeví relativně nejlepší.

Při hledání variant je výchozím bodem buď podnět zvenčí (např. příkaz), nebo vnitřní nespokojenost rozhodujícího subjektu s dosavadním stavem a u některých lidí je samo vyhledávání variant inovačním motivem vyššího řádu.

Dosažený úspěch v rozhodovací činnosti zvyšuje do budoucna požadavky rozhodujícího subjektu na kvalitu rozhodnutí. Zvýšením úrovně aspirace se v postupu času posunuje na vyšší úroveň pojetí dobrého, a tedy uspokojivého řešení. Je-li naproti tomu hledání dalších variant po určitou dobu neúspěšné, dochází obvykle k postupnému snížení hladiny aspirace.

LIMITUJÍCÍ FAKTORY A PŘEDVÍDÁNÍ

Vycházíme-li z toho, že rozhodující subjekt se snaží o hledání optimálního rozhodnutí, ale že jeho snaha je limitována řadou vnějších i vnitřních faktorů objektivního a subjektivního rázu, vzniká otázka, které základní faktory limitují rozhodování.

Především jde o faktory, které mají charakter poznávací povahy. Jejich pramenem je stav rozhodovacího systému, především omezené znalosti a zkušenosti, které zasahují do všech prvků rozhodovacího procesu. Jde především o omezenou znalost parametrů výchozího stavu (toho, co je), omezené znalosti jednotlivých variant a jejich důsledků (toho, co bude) a limitovaná adekvátnost hodnocení důsledků činnosti z hlediska žádoucnosti vzhledem k cíli.

Dalšími faktory jsou hlediska časová a nákladová, neboť nelze čekat na získání úplných informací, které by byly získány pozdě nebo které by stály více, než by činil užitečný přírůstek kvality rozhodnutí.

Rozhodovací systém nemůže často v požadovaném čase získat všechny potřebné informace, nemusí plně znát zákonitosti budoucího průběhu věcí, často může pouze odhadovat, co učiní všichni ti, jichž se rozhodnutí týká a jejichž chování má být rozhodnutím ovlivněno, zná jen v omezené míře stav a dynamiku relevantního prostředí a všechny prvky rozhodovací situace: dále je omezen ekonomickými ohledy; mnohé podmínky situace rozhodující systém plně nekontroluje a může je ovlivňovat pouze částečně; v některých případech z určitého časově fixního aspektu musí určité parametry prostředí považovat za konstantu vzhledem k jeho rozhodnutí, zejména pokud jde o faktory právní a sociálně kulturní.

Dále působí subjektivní faktor spočívající v intelektuálních a volných vlastnostech konkrétního rozhodujícího subjektu, v jeho hodnotovém sy-

stému, schopnosti adekvátní percepce stavu rozhodovací situace a v jeho celkové připravenosti k takovému rozhodnutí, které vyžaduje situace.

Povaha limitujících faktorů naznačuje možné prostředky zvyšování stupně racionality rozhodování. V první řadě přichází v úvahu možnost změny struktury rozhodovacího subjektu tak, aby získal vyšší stabilitu, kterou můžeme charakterizovat jako výsledek procesu učení v širším slova smyslu. Dalším nástrojem je zkvalitnění informačních toků, aby bylo možno zvládnout komplexní realitu zvýšením rozhodovací kapacity; z dlouhodobějšího aspektu je účinným nástrojem postupná změna relevantního prostředí, která je výsledkem rozhodovacího procesu samého.

Složitě otázky navozuje omezená možnost měření a verifikování důsledků té které varianty činnosti.

Klasická teorie organizace vycházela ze zjednodušeného předpokladu, že vyhodnocování důsledků jednotlivých činností z hlediska přiblížení se žádoucím cíli lze vyjádřit kvantitativně, zejména že je lze měřit. Přitom se předpokládalo vyjádření zejména v cenových jednotkách, nebo v jednotkách na obdobnou stupnici převoditelných.

Ukázalo se však, že v mnoha případech je velmi obtížné, ne-li nemožné, transformovat jednotlivé důsledky objektivně na společný kvantitativně vyjádřitelný jmenovatel.

Určitou modifikací je měření z hlediska rozhodujícího subjektu, který introspektivně na základě svého hodnotového systému provádí „měření“ na základě subjektivní stupnice užitečnosti. Je však zřejmo, že v tomto případě opouštíme objektivní kategorii měření a přesouváme se do psychologické sféry rozhodujícího subjektu, kde hraje velkou roli osobnost rozhodujícího subjektu, jeho hodnotový systém, znalosti a zkušenosti.

Určitou snahu o objektivizaci představují pokusy o měření na základě preferenčních stupnic získaných srovnáním více hodnotitelů, např. na základě bodování, známkování apod. Problémy však zůstávají zejména v případech, kdy jde o srovnávání rozhodnutí o alokaci zdrojů na nesrovnatelné cíle nebo úkoly, neboť tu nelze dost dobře objektivně kvalifikovat preference.

Důsledky odhadované ex ante nelze navíc jednoznačně srovnávat s důsledky zjištěnými ex post, neboť ty jsou výsledkem propletence mnoha proměnných, z nichž ne všechny byly předem uvažovány a kalkulovány.

Diskrepanci v našich schopnostech správně a úplně předvídat důsledky našich rozhodnutí v komplexním a stále se měnícím prostředí lze snižovat podle povahy příčin, které ji vyvolávají. Přitom musíme brát v úvahu charakter rušivých vlivů, kterým je třeba neustále čelit.

Základním prostředkem je hledání cest k zvýšení našich schopností předvídat. Narážíme tu na obecnou myšlenku, na níž je založena regulace, která spočívá v adekvátním působení systému na poruchu. Té můžeme

čelit buď zvětšením rozsahu a výkonu regulátoru podle principu, že jen přiměřeně komplexní regulátor může zvládnout komplexní regulovanou veličinu. Dalším prostředkem je pokusit se omezit zdroje nejistoty (omezit varietu rušivých vlivů) nebo stabilizovat rychlost změn během rozhodovacího procesu a udržet tak v čase rozhodování základní parametry v relativně statickém stavu. Pokud se nepodaří uvedené zásahy, nezbyvá, než — aspoň po určitou dobu — snížit požadavky, což odpovídá výše zmíněnému snížení úrovně aspirace, nebo musíme akceptovat vyšší stupeň rizika v rozhodování.

Z hlediska obecné teorie regulace lze poruchy buď vyloučit v důsledku preventivních zásahů (jsou-li v naší moci), nebo je kompenzovat tím, že je tlumíme, nebo připustit odchylku a na základě informační zpětné vazby vyrovnávat výsledky odchýlných hodnot od normy, tedy regulovat v užším slova smyslu.

POSTUPNÉ ROZHODOVÁNÍ

Pro typické rozhodovací procesy je významný jeden faktor. V reálném rozhodovacím procesu nejde o vydávání jednotlivých nezávislých rozhodnutí v statickém slova smyslu. Ve skutečnosti rozhodování představuje dynamicky složitý cyklický opakovaný proces na sebe navazujících dílčích rozhodnutí. Mluvíme pak o postupném (sekvenčním) rozhodování.

Vycházíme tu z předpokladu, že v průběhu procesu rozhodování dochází k neustálé změně informací, které jsou v ten či onen časový okamžik k dispozici. To se často děje nezávisle na vůli rozhodujícího subjektu. V tom spočívá velká složitost rozhodování, ale současně i faktor možnosti jeho stálého zkvalitňování. Žádný z prvků rozhodování není konstantní, ale v čase se více či méně mění.

Samo dřívější rozhodnutí je významným inovačním prvkem a současně prvkem limitujícím, neboť každé rozhodnutí současně vylučuje určité jiné varianty a důsledky a samo ovlivňuje obsah a zaměření potřebných informací. Informace, které potřebujeme pro pozdější rozhodnutí tedy značně závisejí na povaze a důsledcích rozhodnutí, která již byla učiněna.

Pojetí sekvenčního rozhodování odpovídá rozhodovací praxi, v níž jde převážně o sérii navazujících rozhodnutí podmíněných postupným získáváním relevantních informací. Mluvíme-li o relevantnosti informace, máme na mysli informace potřebné k tomu, aby bylo možno učinit rozhodnutí vedoucí k stanovenému cíli.

Z hlediska kvality rozhodovacího procesu je jednou z klíčových otázek, kdy rozhodující subjekt považuje získané informace za dostatečné pro rozhodnutí. Jde-li o rozhodování jedince, je zřejmé, že stupeň hladiny rizika, kterou akceptuje, je značně ovlivněn osobnostními rozdíly a kraj-

ními body riskantního a konzervativního typu. Značnou roli hraje též stupeň, v němž osobní pravděpodobnosti odhadované subjektem se blíží objektivním pravděpodobnostem. To odvisí od osobnosti, typu, zkušenosti, charakteru prostředí.

Dalším momentem je též to, zda rozhodující subjekt postupuje konzistentně, tj. zda za stejných nebo podobných podmínek volí tutéž nebo podobnou alternativu. Nekonzistentnost velmi negativně ovlivňuje předvídání činnosti. Nejúčinnější cestou, jak jí čelit, je kontrola rozhodnutí jedince kolektivem nebo vydávání kolektivních rozhodnutí.

Z objektivního hlediska závisí obtížnost rozhodování na tom, zda jde o tzv. dobře strukturované nebo špatně strukturované problémy. Dobře strukturované problémy lze popsat číselnými parametry a řešit na základě algoritmu, tj. postupu přesně specifikovaných kroků, které vedou k jednoznačnému řešení. Problémy špatně strukturované, kterých je bohužel většina, nelze matematicky plně popsat a řešit jednoznačným algoritmem a znamenají značné zvýšení obtížnosti v rozhodování. Pak je třeba hledat vhodná řešení tvůrčím způsobem na základě složitých rozhodovacích úkonů, z nichž mnohé nelze přesně popsat, neboť některé neprobíhají vědomě a odrážejí znalosti, zkušenosti a osobnost řešitele s vlivem tvůrčí intuice.

Jde o tzv. heuristické procesy, jejichž zobecnění je dosti obtížné; jednou z nadějných cest k jejich hlubšímu poznání je soustavné vědecké studium zákonitostí a premis skutečného chování těch, kteří ve společenské praxi úspěšně rozhodují.

ROZHODOVÁNÍ V ORGANIZACÍCH

Rozhodování v organizacích vykazuje kromě obecných rysů rozhodovacího procesu některá specifika, která plynou z povahy organizace jako instituce.

Smyslem organizace je kompenzovat omezené možnosti a racionalitu v rozhodování jedince a tak umožnit vyšší stupeň efektivnosti práce. To se děje zejména tím, že celkový úkol se rozkládá na dílčí, přehlednější a méně komplexní úkoly a ty se přidělují jako pracovní povinnosti příslušným organizačním útvarům.

Způsob dělby práce a specializace tak bezprostředně ovlivňuje efektivnost práce celku. Vytváření specializovaných organizačních podsystemů však současně vyvolává tendence přecenění významu dílčích úkolů a podcenění toho, že jsou jen prostředkem, který má sloužit k zajišťování úkolů organizace jako celku. V celospolečenském měřítku má každá organizační složka plněním svých úkolů přispívat k zajišťování úkolů celospolečens-

ských. Odtud plyne nutnost koordinace úsilí jednotlivých podsystémů v zájmu jejich zaměření na plnění úkolů celku, což jest nezastupitelnou funkcí řídicích pracovníků a celé hierarchické soustavy pozic nadřízenosti a podřízenosti.

Rozhodování v organizacích má tedy zajišťovat cíle organizace; předpokládá se proto, že kritériem rozhodování nejsou osobní cíle členů organizace, ale cíle organizace jako takové. Tento předpoklad se neprosazuje automaticky, jeho zajišťování slouží řada prostředků, jimiž se prosazuje prioritizace organizačních cílů (zejm. organizační pravidla, systém komunikace, systém dělby práce a specializace, hierarchický systém pozic a systém prostředků, které vedou k upevnění organizačních cílů ve vědomí členů organizace). Stupeň, v němž sdílejí společný cíl, vyjadřuje míru organizovanosti a koheze.

Základní prvky organizačního rozhodování tvoří výchozí situace (současný stav organizace a její prostředí), žádoucí cíl (úkol), k dispozici jsou varianty, směřující k dosažení cíle, zhodnocení důsledků, volba jedné z těchto variant při respektování omezujících faktorů (zejm. organizační pravidla, struktura a funkce organizace, příkazy po linii organizační hierarchie).

STRUKTURA DĚLBY PRÁCE A ORGANIZAČNÍ PRAVIDLA

Struktura dělby práce v organizaci má zajistit, aby jednotlivé organizační prvky se při rozhodování soustředily a tím i omezily na určitý úsek rozhodovací činnosti. Přitom se mají řídit pravidly, která jsou pro jejich činnost předem vydána. Tato organizační pravidla umožňují předvídaní chování členů organizace v opakovatelných situacích.

Členové jsou současně povinni informovat ostatní členy organizace o stavu a výsledku své činnosti; předpokládá se dále, že jsou průběžně informováni o stavu a výsledku činnosti jiných členů organizace, zejména tam, kde existuje návaznost práce.

Každý člen organizace zastává určité postavení a má určitou roli. Očekává se, že bude řádně plnit svou pracovní funkci a ve svém rozhodování že bude zajišťovat příslušné dílčí úkoly vymezené zvolenou dělbou práce a specializace. Globální smládací roli má řídicí člen organizace, jehož funkcí je koordinovat v čase a prostoru činnosti podřízených složek tak, aby byly zaměřeny k plnění vyššího organizačního cíle. Cíle nižších organizačních složek tak tvoří hierarchický řetězec jako prostředky k plnění cílů vyšších organizačních složek.

Pro rozhodování v organizacích je tedy podstatné, že nejde o elementární rozhodnutí, které váže toho, kdo rozhodl, ale o speciální případ rozho-

dování, kdy rozhodnutí jednoho člena učiněné v rámci organizační struktury váže jiné členy organizace a v rámci daných organizačních pravidel je pro ně pokynem pro jejich jednání a podkladem pro jejich další rozhodovací činnost.

Z hlediska přístupu této studie lze tedy organizace chápat jako speciální dynamické rozhodovací systémy, v nichž prvořadým činitelem, který vymezuje a limituje obsah a postup rozhodování, jsou organizační pravidla závazná pro všechny členy organizace.

Struktura organizace vymezuje pravomoci jednotlivých organizačních subsystémů a základní funkce, které má organizace a její subsystémy plnit. Komplex organizačních pravidel a vymezení základních funkcí představují významný sjednocující, usměrňující a současně limitující faktor, který do značné míry předurčuje obsah a alokaci jednotlivých rozhodovacích činností. Omezení volnosti rozhodování členů a organizačních jednotek zajišťuje plnění organizačních cílů, činí rozhodování relativně předvídatelné a tak do jisté míry redukuje neurčitost a komplexnost, v níž by jinak bylo třeba rozhodovat.

Zabudované nástroje tzv. formální organizace předpokládají vysoký stupeň předvídatelnosti, neboť pojetí formální organizace vychází z premise, že každý člen organizace bude přesně činit to, co formální organizační struktura vyžaduje a předepisuje. Prakticky však dochází k určitým odchylkám, které jsou dány existencí neformálních organizačních vztahů mezi členy organizace. Pokud tyto neformální vztahy jsou založeny na spolupráci a na společném sdílení organizačních cílů, mohou vyrovnávat rigidnost organizačních pravidel a pružně zajišťovat — bez podrobných zásahů organizační hierarchie — rovnováhu vnitřních a vnějších vztahů.

Pro organizační rozhodování je důležitá konkrétní situace, v níž rozhodovací proces probíhá. Každá situace, v souhrnu svých vnitřních, vnějších, objektivních a subjektivních prvků, vytváří určité specifické podmínky, které podněcují nebo vyvolávají určité řešení a definují celkový kontext, v němž výběr mezi variantami probíhá.

Situace je dána jednak objektivním stavem systému a jeho prostředí, jednak posloupností dřívějších rozhodnutí a je současně ovlivněna stavem rozhodujícího subjektu (popř. subjektů). Ten totiž v čase rozhodnutí vnímá jako podstatné jen určité prvky. Působí tu selekce ovlivněná stavem poznání, postoji a zkušeností a samozřejmě sledovaným cílem.

Významným momentem pro inovaci na základě nové rekompozice došlých prvků a vztahů je změna v prostředí, ukazující určité nedostatky nebo naopak odhalující nové výhodné příležitosti pro rozhodnutí; svou roli hraje též stupeň adaptability rozhodujícího subjektu, jeho připravenosti k rozhodnutí.

Významným faktorem organizačního života je rozhodování o alokaci nedostatkových zdrojů. Obvykle totiž požadavky na organizační výkon neustále rostou, ale zdroje, které jsou organizaci k dispozici, jsou přísně sledovány a jsou relativně nedostatkové.

Řídící články organizační jednotky musí na základě analýzy všech faktorů vyřešit otázku, zda žádoucí řešení lze plně realizovat v rámci zdrojů, které jsou k dispozici. Pokud tomu tak není, je nutno zajistit zvýšení zdrojů, což většinou vyžaduje rozhodnutí vyššího organizačního stupně; pokud se to nepodaří a není-li v dané situaci možné další zefektivnění v rámci daných disponibilních zdrojů, dochází uvnitř organizace k napětí a k soutěži o nedostatkové zdroje, případně hrozí nebezpečí tendence k snížení kvality organizačního výkonu.

Při volbě způsobu využití disponibilních zdrojů je třeba analyzovat, zda řešení přináší relativně nejlepší výsledek. Jde o otázku efektivnosti rozhodnutí; vyžaduje se s minimem disponibilních nákladů (zdrojů) dosáhnout maximálních výsledků, a to z hlediska stanoveného cíle.

V běžných rozhodovacích činnostech se obvykle střetáváme se dvěma základními typy rozhodnutí. V prvním případě jde o rozhodnutí, jímž zajišťujeme změnu dosavadní situace; tedy o účelnou lidskou činnost, směřující k zajištění stanoveného cíle.

Druhý typ směřuje k udržování stavu v souladu s určitými normami; tu jde v podstatě o regulaci, kterou chápeme jako proces, jímž udržujeme vlastnosti řízené soustavy v určitých žádoucích mezích nebo v určitých vztazích k jiným vlastnostem a tak zajišťujeme dynamickou stabilitu soustavy.

Možno shrnout, že organizační rozhodování je omezeno strukturou a činností organizace, charakteristikami jejích členů, rozsahem a způsobem, jímž ovlivňuje prostředí, politickým, právním, sociálním a ekonomickým prostředím, v němž organizace působí, vnitřními organizačními pravidly, které lze chápat jako programy činností závazné pro všechny členy, a rozhodnutími řídicích orgánů, které mají právo vydávat příkazy závazné pro podřízené organizační články.

Stupeň, v němž je omezena rozhodovací činnost jednotlivých organizačních složek, závisí na tom, jak jsou na sobě „technologicky“ závislé, na tom, jak přesně a podrobně upravují organizační pravidla průběh a obsah rozhodovací činnosti (čím jsou rozhodovací procesy rutinnější povahy, tím větší stupeň podrobnosti je možný), a na charakteru organizace samé.

Rozhodování představuje proces neustálého přeskupování prvků vzhledem k žádoucímu stavu s neustálým zřetelem na problematiku nákladů s rozhodnutím spojených. Neustále je třeba zvažovat, co „stojí“ rozhodnutí

z hlediska ztrát energie, času, nákladů materiálových a finančních, ale současně třeba mít stále na paměti, že hlavním imanentním nákladem každého rozhodnutí je to, čeho je třeba se vzdát a co již nelze realizovat, jestliže se rozhodne určitým způsobem; ten v časovém horizontu limituje a usměrňuje další rozhodovací řetěz.

Někdy dochází k rozhodování v tzv. konfliktní situaci. Lze ji vymezit jako případ, kdy ten, jehož se rozhodnutí týká, nesdílí názor rozhodujícího subjektu na řešení věci. Může jít buď o rozdílné názory na vhodnost a účelnost prostředků, které mají zajistit společně sdílený cíl, nebo žádoucího výsledku nebo o rozdílná stanoviska pokud jde o volbu.

Rozdíly v názorech na vhodnost užití prostředků lze odstranit snáze než rozdíly v názorech na žádoucnost výsledků, k němuž rozhodnutí směřuje.

Rozbor metod, které lze užít k překonání konfliktních situací, je mimo rámec tohoto příspěvku. Stačí proto jen stručně konstatovat, že rozpory lze odstranit především tím, že se zdůrazní společný nadřazený cíl nebo se hledá způsob integrace různých stanovisek, k čemuž přispívá projednání a metoda přesvědčovací. Kde to povaha věci dovoluje, lze uvažovat též o kompromisu. Když dané rozhodnutí je nezbytné k zajištění společensky žádoucího cíle, nezbývá někdy než přistoupit k hrozbě sankcí nebo i k jejímu použití v zájmu zajištění jednotnosti rozhodovacího procesu.

V organizačním rozhodování se neustále propojuje a prolíná volní a intelektuální stránka (hledisko rozhodujícího subjektu) s prvkem institucionálním, neboť každý je povinen plnit určitou funkci, tedy předpokládá se od něho určitý obsah rozhodovací činnosti (plnění povinností). Současně je třeba zdůraznit, že každé organizační rozhodnutí se děje v rámci širšího společenského systému (stránka politická a sociální), který předurčuje a modeluje základní rozhodovací proces.

V socialistické společnosti odvozují jednotlivé organizace své základní úkoly od úkolů celospolečenských, které pak organizační jednotky rozpracovávají do svých dílčích cílů, které jsou z širšího hlediska prostředkem k plnění cílů celospolečenských. V tomto směru se realizuje socialistický princip priority společenských úkolů, který tvoří podstatu celospolečenské racionality společenských procesů, a uplatňuje se princip demokratického centralismu.

Z hlediska dané organizační jednotky je rozpracování cílů současně v jisté míře funkcí organizačních cílů dřívějšího období, srovnání s cíli (úkoly) jiných srovnatelných organizačních jednotek a organizačních zkušeností dané organizace a její struktury.

SPECIFIKA ROZHODOVÁNÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Rozhodování ve státní správě je zvláštním druhem organizačního rozhodování. Jeho základní charakteristiky vyplývají ze sociálně politické podstaty tohoto nesmírně významného typu rozhodovacího procesu. Jde totiž o rozhodování jménem státu, které má zásadně právní formu a charakter univerzální závaznosti; v zákonem stanovených případech zavazuje i osoby a organizace, které nejsou součástí daného systému státní správy, které tedy nejsou součástí řetězce hierarchických vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti.

Rozhodnutí orgánu státní správy je především sociálně politickým aktem, který vyjadřuje a zajišťuje zájmy dělnické třídy a směřuje k realizaci politiky socialistického státu. Charakteristická je jeho třídní podstata, velký rozsah regulovaných vztahů, univerzálně závazný charakter a demokratický způsob přípravy rozhodnutí s využitím důležitého politického organizačního principu výstavby a činnosti státní správy, principu demokratického centralismu. S tím souvisí postulát kolektivního posuzování projektu rozhodnutí s využitím principu účasti pracujících na správě a v stanovených případech požadavek kolektivního přijetí rozhodnutí v kolegiálních orgánech.

Dalším rysem je zvláštní způsob procedury přípravy rozhodnutí, který se odráží v procesních předpisech, které stanoví závazný způsob přípravy a vydání rozhodnutí.

Státní správu lze v tomto kontextu chápat jako relativně vydělený systém společenského řízení, který v zájmu zajišťování realizace politiky socialistického státu je nadán specifickou funkcí činit závazná rozhodnutí, a to v tom smyslu, že zavazují nejen podřízené orgány státní správy, ale v zákonem stanovených případech i občany a organizace, které jim nejsou jinak podřízeny.

Do popředí tu vystupuje vnější vztah státní správy a jejího prostředí. Základní programové dispozice, které vymezují okruh rozhodování a jeho obsah, dostává státní správa od orgánů státní moci. Na tomto základě připravuje a zpracovává závazná rozhodnutí, jejichž smyslem je ovlivňovat v žádoucím směru vymezený okruh prostředí, na něž má státní správa specificky působit.

DRUHY ROZHODOVÁNÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Z hlediska teorie rozhodovacího procesu lze základní úkol státní správy chápat jako cyklický proces rozhodování, jehož smyslem je redukovat komplexnost a neurčitost relevantního prostředí na míru, která umožňuje účelnou reakci systému na určitou situaci.

Prostředkem k tomu je dvojitý druh rozhodnutí:

- a) obecné rozhodování o obsahu rozhodovacích programů
- b) speciální rozhodování o konkrétních případech v rámci těchto obecných programů.

Obecné programy mohou mít dvojitý povahu.

První typ reprezentuje podmíněný program klasicky chápané právní normy. Vychází se z toho, že určitá informace v okolí vyvolává (příp. má vyvolávat) určitý typ chování. Situace „a“ má vyvolat rozhodnutí „b“. Tento typ programu je blízký klasickému právnímu myšlení, lze jej relativně snadno fixovat a představuje pak zvláštní typ algoritmu podmíněného charakteru, který značně ulehčuje rozhodovací proces, neboť vypoovídá, že určitý podnět má vést k určitému rozhodnutí. Touto metodou se snižuje neurčitost a komplexnost.

Druhý typ, který je velmi často užívaný v řídicí a rozhodovací činnosti, je tzv. účelový program, který se blíží myšlení ekonomů. Předpokládá se tu, že je stanoven určitý žádoucí úkol (cíl) a ten je podkladem pro hledání a výběr vhodných prostředků k jeho dosažení. Cíl pak limituje a současně vymezuje možnou množinu prostředků a tím potřebný způsob chování a obsah rozhodnutí. Současně působí selektivně a vylučuje všechny varianty, které nejsou způsobilé k dosažení cíle.

Z principu univerzální závaznosti rozhodnutí orgánů státní správy plyne prvořadý význam práva pro její rozhodovací činnost. Jeho význam spočívá v několika základních momentech. Právo stanoví pozitivní normou obsah žádoucího rozhodnutí, určuje hranice přípustného rozhodování a předurčuje metody, formy a procedury, v nichž má rozhodovací proces probíhat. Závaznost rozhodnutí státní správy navenek je zajištěna tzv. vnějšími akty správy, jimiž se realizují pravomoci orgánu státní správy. Charakteristický je tu především individuální správní akt, který spočívá v uložení právní povinnosti, v založení subjektivního práva nebo ve změně právního vztahu, který se týká konkrétního subjektu (příp. konkrétních subjektů) v individuálně vymezené věci. Tyto akty aplikace práva zavazují subjekty mimo hierarchický systém státní správy, které nejsou rozhodujícím subjektu jinak podřízeny.

Kromě toho mají orgány státní správy oprávnění vydávat v rámci zákonného zmocnění též obecné programy rozhodování ve formě normativních správních aktů, které představují obecně závazná pravidla chování určená pro opakovatelné použití. Tato okolnost značně zvyšuje váhu vlivu orgánů státní správy ve všech úsecích správy národního hospodářství, správy administrativně politické a sociálně kulturní. Tuto váhu umocňuje navíc ta okolnost, že i v případech, kde orgány státní správy nemají pravomoc normativní správní akty vydávat, účastní se velmi významnou měrou v rámci legislativního procesu na jejich přípravě.

Stabilita rozhodovacího procesu ve státním aparátu je zajišťována interně systémem služebních pozic, které mají garantovat určitou vnitřní stálost systému při změnách v úkolech a při změnách v personálním obsazení.

Sladěnost a jednotnost rozhodování uvnitř hierarchického systému státní správy je zajišťována tzv. vnitřními akty správy. Máme tu na mysli zejména obecné normativní instrukce a individuální služební pokyny nadřízených orgánů (řídící akty), jimiž tyto orgány stanoví svým podřízeným složkám určité povinnosti (úkoly) pod sankcí disciplinární odpovědnosti. Pro tuto kategorii aktů správy je tedy charakteristický omezený okruh adresátů.

Z hlediska zpracování informace je rozhodnutí orgánů státní správy nejen volným aktem, ale především aktem komunikace, obsahu rozhodnutí, neboť pouze jako sdělení a vnímaný výsledek zpracování informace může být rozhodnutí závazným motivem a podnětem pro akci.

Rozhodnutí je tedy současně speciálním způsobem příjmu, zpracování a předání informace a zahrnuje v sobě absorpci neurčitosti na základě programu, které tvoří rozhodovací premisy.

Účelem takto cyklicky a selektivně probíhajícího procesu je zajišťovat redukci komplexnosti, odstraňovat nebo snižovat entropii systému a jeho relevantního prostředí, na něž má působit.

Rozhodovací proces tak vnáší do systému a jeho prostředí řád a uspořádanost, vede ke sladování subjektivních a objektivních faktorů a k cílevědomému a účelnému využívání objektivních zákonitostí v zájmu zajištění rozvoje řízeného systému.

Pokud jde o socialistickou státní správu, projevuje se tu zvláště výrazně její politický charakter. Hlavním úkolem státní správy je zajišťovat politiku KSČ a socialistického státu a neustále prosazovat realizaci principu priority celospolečenských úkolů ve všech úsecích její činnosti — jak v oblasti náročné přípravy legislativních návrhů a v oblasti vydávání řídících aktů, tak v oblasti interpretace a aplikace právních předpisů, zejména při zajišťování zákonných práv a povinností občanů a organizací.

K tomu přispívá taková rozhodovací činnost, která je založena na vědeckých základech, směřujících k zajištění její vysoké efektivnosti, která je iniciativní, pružná a rychlá a která přísně respektuje politicko-organizační princip socialistické zákonitosti.

ČESKOSLOVENSKÉ SPRÁVNE PRÁVO AKO ZDOKONALOVANÝ SYSTÉM

Doc. JUDr. MICHAL GAŠPAR, CSc., právnická fakulta UKo v Bratislave

I.

ÚVODNÉ ÚVAHY

V súvislosti so všeobecnejšou charakteristikou veda správneho práva označila odvetvie správneho práva ako právne odvetvie, ktoré sa dynamicky vyvíja.¹⁾ Táto základná charakteristická črta a jej jednotlivé prejavy sa najširšie prejavili v realite vývoja československého socialistického správneho práva najmä v 70-tych rokoch.

Celkove dynamický vývoj správneho práva treba označiť za pozitívny vývoj, i keď jeho dôsledky spôsobili a ešte aj spôsobujú nemálo starostí v oblasti aplikácie správneho práva.

Ako pozitívnu stránku dynamiky vývoja správneho práva v 70-tych rokoch môžeme zaznamenať to, že československé správne právo je mladým odvetvím nášho socialistického práva, a to z toho hľadiska, že väčšina administratívnoprávnych noriem regulujúcich spoločenské vzťahy všeobecnejšieho charakteru, ako aj spoločenské vzťahy v jednotlivých odvetviach a sférach štátnej správy nemá viac ako 12 rokov.

Za pozitívne môžeme označiť aj to, že v 70-tych rokoch sa uskutočnila v niektorých prípadoch prvá²⁾ a v niektorých prípadoch aj druhá³⁾ zdokonalená administratívnoprávna regulácia istých spoločenských vzťahov.

Pozitívny sa javí aj to, že počas 70. rokov vykryštalizoval vzor komplexnejšej administratívnoprávnej regulácie v jednotlivých úsekoch štátnej správy, prípadne jej odvetví a sfér, ktorý po menších korektúrach môže pôsobiť silou príkladu aj v prvej polovici 80-tych rokov.

Ďalšou pozitívnou skutočnosťou vývoja československého správneho práva v 70-tych rokoch sa javí aj vznik nových základných právnych úprav.⁴⁾

¹⁾ Pozri: Československé správne právo, Bratislava, Obzor 1973, str. 96 a násl.

²⁾ Napr. novou právnou reguláciou archivníctva.

³⁾ Napr. na úseku územného plánovania a stavebného poriadku.

⁴⁾ Napr. vo sfére správy plánovania a v odvetví správy vedy.

Aj pokračujúci proces vytvárania komplexnejších základných právnych úprav⁵⁾ treba označiť za pozitívnu stránku uvedeného vývoja československého správneho práva v uplynulom desaťročí.

Komplexnejší pohľad na uvedený vývoj ukazuje, že sa sledovala istá línia vzťahu základných a vykonávacích právnych úprav a že sa celkove rozšíril rozsah zákonnej matérie.

Uvedený pohľad ukazuje aj na to, že sa v podstate dokončila administratívnoprávna regulácia jednotlivých úsekov štátnej správy a tým sa vytvoril základ pre prechod k odvetvovej administratívnoprávnej regulácii.⁶⁾

Popri uvedenom z komplexnejšieho pohľadu na vývoj správneho práva v 70. rokoch možno zaznamenať, že z hľadiska procesu zdokonaľovania sa správne právo člení na tri skupiny, a to:

a) prvá skupina administratívnoprávnych noriem, ktorá predstavuje druhú a v niektorých prípadoch tiež prvú zdokonalenú administratívno-právnu reguláciu spoločenských vzťahov,⁷⁾

b) druhá skupina administratívnoprávnych noriem, ktorá predstavuje prvú zdokonalenú administratívno-právnu reguláciu spoločenských vzťahov⁸⁾ a

c) tretia skupina administratívnoprávnych noriem, ktorá predstavuje zárodočnú administratívno-právnu reguláciu spoločenských vzťahov na socialistických princípoch.⁹⁾

Vo vzťahu k prvej skupine sa obe dve ďalšie skupiny javia ako skupiny v rámci ktorých existujú už zastarané administratívnoprávne normy. Ide iba o zdanlivý pohľad, lebo treba mať na pamäti, že faktory, ktoré pôsobia na zastaranosť administratívnoprávnych noriem nepôsobia vo vzťahu ku každej administratívnoprávnej norme rovnako. Faktor času platnosti administratívnoprávnej normy sám o sebe nespôsobuje zastaranosť administratívnoprávnej normy.

Proces zdokonaľovania správneho práva v 70-tych rokoch prešiel do minulosti a ako taký sa stal predmetom administratívnoprávnej histórie. Pravda, výsledky tohoto procesu, najmä to, čo nové priniesol sú súčasnosťou a pôsobia do budúcnosti. Nás však najviac zaujíma otázka, ako bude vypadáť, resp. ako by mal vypadáť proces zdokonaľovania správneho práva v 80-tych rokoch.

⁵⁾ Napr. v odvetví správy zahraničného obchodu.

⁶⁾ Prípadne k právnej regulácii jednotlivých sfér štátnej správy.

⁷⁾ V niektorých prípadoch len počiatočnú právnu úpravu.

⁸⁾ Napr. právna regulácia v odvetví správy zdravotníctva.

⁹⁾ Napr. právna regulácia v odvetví štátnej banskej správy.

II.

K NIEKTORÝM OTÁZKAM PROCESU ZDOKONALOVANIA SPRÁVNEHO PRÁVA V 80-TYCH ROKOCH

Z hľadiska toho, čo sme uviedli v úvodných úvahách, vzniká otázka o tom, čo by malo byť predmetom procesu zdokonaľovania správneho práva ako dynamicky sa vyvíjajúceho systému. Zdokonaľovací proces v systéme správneho práva nie je samoučelný. Vytvára aplikovateľný systém administratívnoprávnych noriem v súhlase s požiadavkami budovania rozvinutej socialistickej spoločnosti.

Zdokonaľovací proces 80-tych rokov nadväzuje na zdokonaľovací proces správneho práva v 70-tych rokoch. Preto na prvom mieste predmetom zdokonaľovacieho procesu je právna regulácia tých odvetví a sfér štátnej správy, kde jednotlivé administratívnoprávne úpravy sa začali pripravovať od začiatku druhej polovice 70-tych rokov. Popri týchto právnych úpravách by predmetom zdokonaľovacieho procesu mali byť aj právne úpravy zo začiatku 60-tych rokov, dotknuté niektorými neodôvodnenými názormi z týchto rokov.

Po vyriešení uvedených otázok zdokonaľovania správneho práva by prichádzalo do úvahy riešenie administratívnoprávnych úprav, ktoré obsahujú normy predstavujúce iba zárodočnú administratívnoprávnú reguláciu na socialistických princípoch. Išlo by o právne úpravy, kde doteraz neprebehla prvá a druhá zdokonalená administratívnoprávná regulácia spoločenských vzťahov.

V istých súvislostiach môžu do procesu zdokonaľovania správneho práva zapadnúť aj právne úpravy, kde už prebehla tretia alebo druhá zdokonalená administratívnoprávná regulácia.¹⁰⁾

Aj keď zdokonaľovací proces správneho práva, ako sme uviedli, nadväzuje na zdokonaľovací proces v 70-tych rokoch, predsa bude mať tento proces viaceré osobitosti. Osvetlíme ich z pohľadu jednotlivých komplexnejších metodologických prístupov.

A. Hľadisko vzťahu všeobecného a osobitného. Toto hľadisko nám umožňuje vidieť, že zdokonaľovací proces systému správneho práva znamená zdokonaľovanie ako všeobecnejších administratívnoprávnych noriem, tak aj zdokonaľovanie osobitných administratívnoprávnych noriem.

V druhej polovici 60-tych rokov sa rozšírila oblasť všeobecných právnych úprav. Zvýšil sa počet všeobecnejších administratívnoprávnych noriem v tradičných oblastiach administratívnoprávnej regulácie.¹¹⁾ Na začiatku

¹⁰⁾ Najmä ak ide o všeobecnejšie úpravy.

¹¹⁾ Porovnaj právnu reguláciu organizácie a činnosti národných výborov a právnu úpravu správneho konania s ich predchádzajúcimi úpravami.

70-tych rokov sa zvyšuje počet všeobecných administratívno-právnych noriem v súvislosti s vydaním zákona o federálnych ministerstvách.¹²⁾

Na uvedenom základe sa zdá byť zdôvodnené vydať aj zákon o republikových ministerstvách¹³⁾ a tiež zákon o vládach.¹⁴⁾

Ak by k tomu došlo v 80-tych rokoch, bolo by možné konštatovať, že teraz všetky oblasti všeobecnej administratívno-právnej regulácie boli už zregulované.

Aj v 80-tych rokoch bude pokračovať proces zdokonaľovania správneho práva v rámci administratívno-právnej regulácie jednotlivých odvetví a sfér, presnejšie úsekov štátnej správy. Zaznamená sa predovšetkým regulácia na úseku základnej školy, boja proti alkoholizmu a iným toxikomániam, požiarnej ochrany, evidencie obyvateľstva, ochrany pamiatok.¹⁵⁾

V 80-tych rokoch pokročí administratívno-právna regulácia jednotlivých odvetví a sfér štátnej správy, a to reguláciou:

- a) správy plánovania,
- b) správy obchodu,
- c) štátnej banskej správy,
- d) správy geologického prieskumu a výskumu.¹⁶⁾

B. Hľadisko štruktúrálna-funkčné. Toto hľadisko umožňuje vidieť pohyb administratívno-právnej regulácie z hľadiska štruktúry sústavy štátnej správy.

V uplynulom desaťročí vzrástol počet noriem regulujúcich úlohy štátnej správy a organizačnú základňu štátnej správy.

Diferencovanejším sa stali administratívno-právne normy regulujúce metódy a formy štátnej správy.¹⁷⁾ Narastal aj počet osobitných procesných administratívno-právnych noriem.

Počas 80-tych rokov bude vzrastať počet noriem regulujúcich úlohy vo sfére správy technického rozvoja, vedy a plánovania.

Pokiaľ ide o reguláciu organizačnej základne — tu by mohol v 80-tych rokoch vzrásť počet noriem regulujúcich organizačnú základňu republikových ministerstiev, organizačnú základňu vlád, organizačnú základňu v odvetví paliv a energetiky.

Napriek posilňovaniu univerzalizmu správneho konania bude vzrastať počet osobitných procesných administratívno-právnych noriem.

V 80-tych rokoch vzrastie aj počet noriem týkajúcich sa kádrov v štátnej správe.

¹²⁾ Došlo tak k rozšíreniu oblastí všeobecnej administratívno-právnej regulácie.

¹³⁾ Zatiaľ boli regulované iba určité vzťahy.

¹⁴⁾ Aj vzhľadom na pokračujúci proces vydávania zákonov o vládach v iných socialistických štátoch.

¹⁵⁾ Ide o návrhy zákonov, ktoré sa už dlhší čas pripravujú.

¹⁶⁾ Aj tieto návrhy sa začali pripravovať.

¹⁷⁾ Najmä pokiaľ ide o administratívne akty v jednotlivých odvetviach a sférach štátnej správy.

C. Hľadisko funkčné. Toto hľadisko¹⁸⁾ ukazuje na to, že popri administratívnych normách regulujúcich spoločenské vzťahy v rámci prvotného procesu uskutočňovania štátnej správy v 70-tych rokoch narastal počet noriem druhotného procesu. Boli to najmä normy regulujúce zmenu konečných rozhodnutí,¹⁹⁾ výkon dozoru a normy regulujúce výkon inšpekcie.

Vzrástol tiež počet noriem regulujúcich eventuálny proces uskutočňovania štátnej správy, najmä normy:

a) regulujúce uplatňovanie zodpovednosti za administratívne delikty organizácií,

b) normy regulujúce uplatňovanie zodpovednosti za administratívne delikty pracovníkov organizácií.

V 80-tych rokoch by mal pokračovať obdobný vývoj v procese zdokonaľovania správneho práva. V tomto vývoji by sme však mali zaznamenať istý presun ťažiska administratívnoprávnej regulácie pokiaľ ide o administratívnoprávne normy prvotného procesu uskutočňovania štátnej správy. V širšom rozsahu by sa mali administratívnoprávne regulovať základy prípravy procesu uskutočňovania štátnej správy z perspektívneho hľadiska.

D. Hľadisko štrukturálne. V 70-tych rokoch zaznamenali svoj vývoj všetky prvky štruktúry správneho práva. Došlo k prehĺbeniu jednotlivých princípov správneho práva. Vznikli nové zásady, pravidlá a inštitúty.²⁰⁾

Na začiatku 80-tych rokov zanikajú niektoré zásady a administratívnoprávne inštitúty. V obsahu právnej regulácie správy vysokých škôl sa neobjavuje zásada voľby akademických funkcionárov a zaniká ďalej inštitút habilitačného konania. Dochádza k modifikácii niektorých zásad administratívnoprávnej regulácie vysokých škôl,²¹⁾ vznikajú nové administratívnoprávne inštitúty.²²⁾

Tak, ako v 70-tych rokoch, bude sa v rámci atypických normatívnych ustanovení objavovať čím ďalej, tým viac definovaných pojmov. Tradične nedefinované pojmy zostanú aj naďalej nedefinovanými.

Vývoj v zdokonaľovaní správneho práva však sa nebude diať len tak, aby mali vzniknúť nové zásady administratívnoprávnej regulácie, nové pravidlá a nové administratívnoprávne inštitúty. Nové zásady, pravidlá a administratívnoprávne inštitúty budú vznikať iba v oblastiach novej právnej

¹⁸⁾ Na jeho základe členíme proces uskutočňovania štátnej správy na:

a) prvotný proces, v ktorom dominuje predmet a forma správy,
b) druhotný proces ako proces opravný (nápravný)
c) eventuálny proces ako uplatňovanie zodpovednosti.

¹⁹⁾ Vznikli tu tiež nové administratívnoprávne inštitúty.

²⁰⁾ Prípadne sa existujúce zásady a administratívno-právne inštitúty modifikovali.

²¹⁾ Napr. zásada udeľovania titulov.

²²⁾ Napr. inštitút podmieneného vylúčenia zo štúdia.

regulácie. V oblastiach tradičnej administratívnoprávnej regulácie bude vývoj zaznamenávať:

- a) modifikáciu zásad administratívnoprávnej regulácie a
- b) modifikáciu administratívnoprávnych inštitútov.

Ako modifikácia zásad, tak aj modifikácia administratívnoprávnych inštitútov, umožňuje využiť najviac prvkov z doterajšej právnej regulácie.²³⁾

E. Systémové hľadisko. Toto hľadisko predpokladá zdokonaľovať oba subsystémy správneho práva, a to:

- a) subsystém správneho práva vytváraný federálnymi orgánmi a
- b) subsystém správneho práva vytváraný republikovými orgánmi.

Pokiaľ ide o zdokonaľovanie subsystému správneho práva vytváraného federálnymi orgánmi — tu by zdokonalenie malo nastať najmä na tom základe, že by boli vydané všetky tie právne úpravy, ktorých vydanie sa v platných právnych úpravách už po dlhšiu dobu predpokladá.²⁴⁾

V oboch subsystémoch sa proces zdokonaľovania správneho práva môže týkať zdokonaľovania v rámci obsahu zákonnej matérie, tak aj zdokonaľovania v rámci obsahu vykonávacích právnych úprav. Formou zdokonaľovania v oboch subsystémoch budú aj naďalej priame i nepriame novelizácie.²⁵⁾

III.

Z uvedeného nám vylynulo, že proces zdokonaľovania správneho práva je:

- a) pokračujúcim procesom,
- b) postupným procesom,
- c) procesom od administratívnoprávnej regulácie nižšieho stupňa k administratívnoprávnej regulácii vyššieho stupňa,
- d) procesom, v ktorom dochádza buď k rozšíreniu administratívnoprávnej regulácie, alebo k jej zúženiu,
- e) procesom, ktorý zahŕňa tradičné oblasti administratívnoprávnej regulácie alebo aj nové oblasti administratívnoprávnej regulácie.

1. Ako pokračujúci proces — proces zdokonaľovania správneho práva sa prejaví najmä tam, kde súhrnne pôsobí najviac faktorov odôvodňujúcich novú, tj. zdokonalenú administratívnoprávnú reguláciu. Ide tu o také faktory, ako je:

²³⁾ Ide o možné široké uplatnenie modifikácie zásad a administratívno-právnych inštitútov.

²⁴⁾ Z hľadiska doterajšieho zákonodárstva sa nevyužili všetky možnosti.

²⁵⁾ Počet nepriamych novelizácií by sa mal znižovať.

a) zabezpečenie súladu existujúcej administratívnoprávnej regulácie s potrebami vývoja, b) potreba rozšírenia okruhu subjektov, ich zúženia, c) potreba rozšírenia oprávnení alebo zúženia oprávnení, d) potreba rozšírenia povinnosti alebo zúženia povinnosti, e) potreba zmeny metód — môže ísť o dôraznejšie uplatňovanie sankcií, o zníženie dôraznosti sankcií, o širšie uplatnenie ekonomických alebo administratívnoprávnych metód, o zavedenie nových metód, o zvýšenie stupňa formalizovanosti postupu, o zjednodušenie, racionalizáciu postupu, o posilnenie štátneho vplyvu, o zvýraznenie istých celospoločenských, skupinových alebo individuálnych záujmov a ich súladu, f) potreba zrýchlenia procesu uskutočňovania štátnej správy, g) potreba zabezpečenia rigídnosti alebo pružnosti v rozhodovaní procese, h) potreba urýchlenia realizácie výsledkov rozhodovacieho procesu, ch) potreba nového rozhraničenia kompetencie orgánov štátnej správy, i) potreba zmeny podriadenosti, j) potreba zabezpečenia nových foriem výchovy a výučby, k) potreba zavedenia nových foriem hodnotenia istých kategórií pracovníkov, l) potreba špecializácie správy, m) potreba širšieho uplatnenia povzbudzovania pracovníkov alebo občanov, n) potreba preskúmania udelených oprávnení, o) potreba zúženia alebo rozšírenia organizačnej základne uskutočňovania procesu štátnej správy, p) potreba rozšírenia alebo zvýšenia úrovne plánovitosti procesu uskutočňovania štátnej správy, r) potreba zabezpečenia vyššej kvalitatívnej úrovne procesu uskutočňovania štátnej správy, s) potreba nastolenia skoršieho ekonomického alebo spoločenského efektu, t) potreba vytvorenia nových organizačných foriem istej činnosti, u) potreba zvýšenia ochrany spravovaných objektov alebo vzťahov, v) potreba hlbšieho využívania zákonitostí správy a vytvorenia foriem využívania týchto zákonitostí apod.

2. Proces zdokonaľovania správneho práva ako postupný proces, tj. ako proces v rámci ktorého sa vytvorila prvá, druhá, tretia, prípadne až aj štvrtá zdokonalená administratívnoprávna regulácia spoločenských vzťahov.

Každá z uvedených administratívnoprávnych regulácií je poznamenaná dobovými súvislosťami, zakladá sa v istom zmysle na predchádzajúcej a každá prináša niečo nové.

Ide o historicko-logickú postupnosť, ktorou je poznamenaná každá administratívnoprávna úprava. Jej dôsledkom sa javí to, že v obsahu každej novšej administratívnoprávnej regulácie sa zachováva do tej miery obsah doterajšej administratívnoprávnej regulácie, do akej zodpovedá novým podmienkam a všeobecným právnym zásadám.²⁶⁾

3. Nové prvky v obsahu administratívnoprávnej regulácie, stvárnenie bezprostredných dobových súvislostí, ako aj prevzaté prvky z obsahu do-

²⁶⁾ Napr. zásada rešpektovania oprávnení získaných podľa skorších právnych predpisov.

terajšej administratívnoprávnej regulácie vytvárajú nový typ administratívnoprávnej regulácie. Tento typ právnej regulácie je zároveň vyšším typom administratívnoprávnej regulácie a zároveň aj zdokonaleným typom právnej regulácie.

Všetky prvky, z ktorých sa skladá nový typ právnej regulácie, tvoria jednotu. Preto to, čo sa prevzalo z doterajšej administratívnoprávnej regulácie treba posudzovať nie z hľadiska toho, ako tento prvok sa prejavoval pri doterajšom praktickom uplatňovaní predchádzajúcej právnej úpravy, ale tak, ako sa tento prvok javí vo všetkých svojich súvislostiach s inými prvkami vytvárajúcimi nový typ administratívnoprávnej regulácie.

V uvedenom prípade z pozitívno-praktického hľadiska nastávajú spravidla dve situácie:

- a) prevzatý prvok sa aplikuje modifikovane alebo
- b) prevzatý prvok sa aplikuje doterajším spôsobom²⁷⁾.

4. Zdokonaľovací proces správneho práva je rozširujúcim procesom, a to vtedy, keď sa zvyšuje počet administratívnoprávnych úprav (noriem) v dôsledku vyššieho počtu regulovaných spoločenských vzťahov. Je tomu spravidla tak vtedy, keď novovzniklá realita si vyžaduje administratívno-právnu reguláciu aj iných problémov na ktoré sa upínajú spoločenské vzťahy.

Tento proces je zužujúcim procesom vtedy, keď sa znižuje počet administratívnoprávnych úprav (noriem) najmä v dôsledku jednoduchšej administratívnoprávnej regulácie. Ide tu spravidla o administratívno-právnu reguláciu založenú na menej početných zásadách než bola administratívno-právna regulácia predchádzajúca.

5. Zdokonaľovací proces správneho práva je v prevažnej miere procesom, ktorý sa realizuje v tradičných oblastiach administratívnoprávnej regulácie.

Popri uvedených všeobecnejších črtách zdokonaľovania procesu správneho práva je takouto črtou to, že obsah zdokonaľovacieho procesu sa realizuje v obsahu zákonov a ich vykonávacích právnych úprav. Zákon s úplnou právnou reguláciou sa javí skôr ako výnimka, preto väčšina obsahu zdokonaľovacieho procesu správneho práva sa realizuje v obsahu rámcových a rámcovitejších zákonov²⁸⁾ a na ne nadvädzujúcich vykonávacích právnych úprav.

Pokiaľ ide o vykonávacie právne úpravy, mal by sa znižovať ich počet uplatňovaním zásady ich tvorby — na komplexnú základnú právnú úpravu nadväzuje spravidla komplexná vykonávacia právna úprava.

²⁷⁾ Ak tomu nebráni horizontálna systémovosť administratívno-právnych noriem z obsahu novej právnej normy

²⁸⁾ Poznám: rámcové zákony I., tj. také, ktoré si vyžadujú vykonávaciu právnú úpravu iba na jednom stupni štátnej správy a rámcové zákony II., tj. také, ktoré predpokladajú vykonávacie právne úpravy na viacerých stupňoch štátnej správy.

IV.

ZÁVER

Zdokonaľovací proces je nepretržitým procesom. Na jeho obsahu sa na základe politických direktív Komunistickej strany Československa zúčastňujú ako federálne, tak aj republikové orgány štátnej správy.

V zmysle toho, čo sme uviedli, zdokonaľovací proces správneho práva v 80-tych rokoch bude všestranným zdokonaľovacím procesom. Jeho priebeh v rámci správneho práva vytvorí adaptabilnejšiu administratívnu reguláciu spoločenských vzťahov.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

PRAXEOLOGICKÉ PROBLÉMY DODRŽOVÁNÍ ZÁKONNOSTI VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Prof. hab. dr. ZBIGNIEW LEOŃSKI, Univerzita Poznaň

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

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

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

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

Před jakými úkoly v této oblasti stojí správní orgány?

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

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

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

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

Přitom je zde nutné rozlišovat dvě sféry činnosti:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PŘEDPOKLADY EFEKTIVNOSTI NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

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

I. Úvodem je nutno konstatovat následující.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) subjekty, které právní předpisy realizují,

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

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

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

a) nákladů na samotnou tvorbu právního předpisu,

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

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

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

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

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

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

c) stávajících funkcionářů a pracovníků státní správy bez vysokoškol-

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

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

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

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

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

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

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

AKTUÁLNÍ OTÁZKY EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA V MLR

Prof. Dr. SÁNDOR BERÉNYI, Univerzita Budapešť

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POZNÁMKY KE STÁTNÍ ODVĚTVOVÉ A MEZIODVĚTVOVÉ SPRÁVĚ

JUDr. DUŠAN HENDRYCH, CSc., Ústav státní správy, Praha

Při budování rozvinuté socialistické společnosti se stále výrazněji přeusnuje těžiště řešení z dílčích hospodářských a sociálních procesů do roviny komplexního řízení. Tato vývojová tendence vyžaduje, aby při rozhodování na kterémkoli stupni byla vždy zvažována všechna v úvahu přicházející hlediska včetně vlivů, které bude mít navrhované řešení na další související procesy. Pro státní správu to mimo jiné znamená vytvořit takovou organizaci, která 1) zabezpečí efektivní koordinaci a kooperaci v rámci celého systému státní správy, 2) umožní završovat jednotlivé druhy státní správy (funkční, odvětvová a územní správa) za účelem dosažení žádoucí komplexnosti a 3) naplní tezi XVI. sjezdu KSČ, že „rostoucí nároky na řízení hospodářského a sociálního rozvoje vyžadují podstatně zlepšit metody a styl práce státní správy“.¹⁾

K POJMU ODVĚTVÍ STÁTNÍ SPRÁVY

Odvětví je označením pro věcně (reálně) uspořádanou část nějaké společenské činnosti. Rozdělení celku na odvětví je výsledkem provedené dělby práce na základě předem zvolených kritérií. Výběr kritérií není ovšem libovolný. V případě státní správy je např. do značné míry předurčen základními funkcemi státu a podílem státní správy na jejich realizaci. Proto se také liší buržoazní pojetí odvětví státní správy od pojetí odvětví v socialistické státní správě. Podle našeho názoru spočívá hlavní rozdíl v tom, že buržoazní pojetí odvětví v podstatě vyčerpává věcné dělení státní správy, zatímco socialistické pojetí odvětví vyjadřuje jen jedno hledisko věcného dělení podle funkcí státního řízení.

Socialistické pojetí odvětví ve vztahu ke státní správě se však vyvíjelo jen postupně a často izolovaně v různých vědních disciplínách. Pojem odvětví socialistické státní správy se měnil vlivem více vědních disciplín, a tato změna byla ovlivněna zejména těmito faktory: předně potřebou

¹⁾ Sborník hlavních dokumentů XVI. sjezdu Komunistické strany Československa, Svoboda, Praha 1981, str. 35.

strukturovat státní řízení národního hospodářství a jeho rozvoje a za druhé potřebou vytvořit pro účely plánování takovou klasifikaci ekonomických činností, která by odpovídala společenské dělbě práce. To se koneckonců projevilo i v institucionálním uspořádání ústřední státní správy vznikem nových typů ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, jejich působností a pravomocí.

Zvláštní význam v tomto procesu měla *ekonomie*, která formulovala dvě pojetí odvětví: *organizační* a *funkční* (čistě ekonomické). V prvním případě představuje odvětví systém organizací (podniků, VHJ) v zásadě se stejnou či podobnou hlavní činností řízených ústředním orgánem státní správy (zpravidla ministerstvem). Tento ústřední orgán státní správy vytváří spolu s řízenými organizacemi *resort*, jako určitý organizační systém spojující státní řízení s podnikově hospodářskou sférou.²⁾

Ve druhém případě představuje odvětví systém stejnorodých výrobků či činností, které se liší od jiných skupin charakterem svých funkcí ve společenské dělbě práce. Taková koncepce odvětví nezávislá na stávajících organizačních strukturách vyhovuje především požadavkům plánování a soustavě sociálně ekonomických informací.

Vymezení pojmu odvětví socialistické státní správy podstatně ovlivnila i věda o správním právu, která především formuluje a rozpracovává organizační pojetí odvětví z hledisek specifických metod státní správy a procesních pravidel. Vymezení odvětví státní správy přitom vychází z jednoho ze základních technickoorganizačních principů státní správy – odvětvového principu.

Důraz na organizační stránku, pokud jde o vymezení odvětví, klade v určitých souvislostech i teorie řízení.³⁾

Vzhledem k stávajícím potřebám státního řízení se ukazuje, že funkční (čistě ekonomické) pojetí odvětví se výrazněji neuplatňuje v institucionálním uspořádání orgánů státní správy s odvětvovou působností. Platí to zejména pro oblast sociálně kulturní a administrativně politickou, v nichž pro existující institucionální uspořádání svědčily důvody, které ekonomická klasifikace vůbec nemůže postihnout. Proto i spojení organizačního a funkčního pojetí je v zásadě možné jen z určitých hledisek (např. plánování) a jen zprostředkovaně funkčními orgány státní správy.

Rozhodujícím kritériem bude patrně i nadále především vytvoření takových účelných organizačně institucionálních struktur, které umožní v daných podmínkách a čase optimálně řídit výkon stejnorodých nebo příbuzných, popř. na sebe navazujících činností. Takové pojetí by nemělo

²⁾ Označení takového systému jako resortu odpovídá terminologii používané v praxi státního řízení, zejména v hospodářské oblasti. To však neznamená, že tradiční význam tohoto slova by měl napříště ztratit svůj obsah.

³⁾ Srov např. Afanasjev V. G., Vedecké riadenie spoločnosti, Pravda, Bratislava 1975, str. 117.

bránit postupnému srůstání s funkčním pojetím odvětví, neboť takový proces se jeví z mnoha důvodů jako přirozený a logický.⁴⁾

VĚCNÁ, PROSTOROVÁ A ČASOVÁ JEDNOTA STÁTNÍ SPRÁVY

Pro zabezpečení této jednoty ve výstavbě státní správy mají značný význam ty technickoorganizační principy státní správy, které vycházejí z prostorových (územních) a věcných hledisek. Jsou to principy územní, odvětvový a funkční. V souvislosti s daným tématem budeme věnovat především pozornost principu funkčnímu a odvětvovému, kterým je společné to, že jsou výrazem věcného dělení státní správy.

Zatímco *funkční princip* představuje specializaci podle funkcí (nástrojů) státního řízení (plán, rozpočet, ceny apod.), vyjadřuje *odvětvový princip* specializaci podle objektu řízení, kterým je společná stejnorodá činnost (hutnictví, doprava, zdravotnictví apod.). Tato specializace v rámci věcného dělení státní správy má své zvláštní aspekty, které se nutně projevují v organizaci státní správy a mají vliv právě na realizaci požadavku věcné, prostorové a časové jednoty státní správy. Máme na mysli zejména meziodvětvové řízení a odvětvové územní princip.

Funkční ani odvětvový princip nemůžeme spojovat jen s určitým typem orgánu státní správy. S jistou mírou zjednodušení lze konstatovat, že v československých podmínkách se v zásadě projevují tyto principy ve dvou variantách: 1. orgán státní správy má funkční i odvětvovou působnost, nebo 2. orgán státní správy má buď jen funkční působnost, nebo jen působnost odvětvovou, ale prvky obou principů jsou obsaženy v jeho vnitřní organizační struktuře.

Zatímco první varianta je spíše výjimečná, druhá je zcela běžná, vlastně nutná. Je tomu tak proto, že státní správa odvětví se uskutečňuje vždy prostřednictvím určitých obecných funkcí státního řízení a naopak, že realizace těchto obecných funkcí je podmíněna odvětvovou a územní strukturou orgánů státní správy.

Toto nutné „partnerství“ vede často k tomu, že *meziodvětvové řízení*, jehož předmětem jsou vztahy mezi dvěma či více odvětvími, je spojováno nebo dokonce zaměňováno s funkčním státním řízením a je přisuzováno výhradně funkčním orgánům státní správy. Tento názor má jen částečnou oporu v uspořádání státní správy a v jejích pracovních postupech a technikách. Dnešní státní odvětvová správa totiž vzhledem k různým pojetím odvětví je vlastně realizována v zásadě dvoustupňově, tj. resortně na úrov-

⁴⁾ Srov. např. Manochin V. V.: „...S učotom otraslovogo i territorialnogo principov“, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, č. 10/1979, kde autor uvádí, že podstatou odvětvového principu je účelný soulad ekonomického odvětví s odvětvím státní správy.

ni orgánu s odvětvovou působností a za celé odvětví na úrovni orgánu s funkční působností. Naproti tomu možno namítnout, že žádný orgán s funkční působností nemůže realizovat meziodvětvové řízení komplexně. Tyto orgány sice na meziodvětvovém řízení významně participují přípravou plánů či jiných opatření, plněním koordinačních úkolů v rámci státního řízení, ale nemohou o vztazích mezi odvětvími rozhodovat s konečnou platností. Řízení meziodvětvových vztahů (meziodvětvové řízení) tedy nevykonávají jen orgány s funkční působností, ale i další orgány. Mezi nimi nutno na prvním místě jmenovat vládu jako orgán se všeobecnou působností. Jsou to však na nižší úrovni i ministerstva s odvětvovou působností, pokud jimi řízený resort v sobě zahrnuje dvě nebo více odvětví (tzv. meziodvětvové komplexy).

Tuto problematiku bude nutno blíže prozkoumat, především vzhledem ke konkrétnímu uspořádání soustavy plánovitého řízení národního hospodářství. Bude také třeba hlouběji než dosud zkoumat různé aspekty tzv. resortního řízení, meziresortního či nadresortního řízení. Celá řada nejasností i ve vědecké literatuře vzniká také různým přístupem k těmto otázkám, navíc zpravidla v důsledku nedostatečné analýzy reálných procesů.

Tradičně se přikládá ve výstavbě státní správy velký význam spojení odvětvového a územního principu. Toto spojení se označuje jako *odvětvově územní* nebo výrobně územní *princip*. Většina autorů pokládá právě tuto kombinaci za naplnění věcné, prostorové a časové jednoty ekonomických a sociálních jevů, které jsou předmětem činnosti orgánů státní správy.

K odvětvově územnímu principu a jeho pojetí je třeba učinit dvě poznámky. Předně by napříště nemělo docházet k záměně, resp. ztotožňování pojmů odvětvově územní princip a výrobně územní princip, neboť nejde o pojmy obsahově shodné. Není proto správné uvádět, že výrobně územní princip je základním principem výstavby státní správy a charakterizovat jej jako spojení a prolínání územních orgánů se všeobecnou působností (národních výborů) s orgány, které byly vytvořeny podle odvětvového principu (ministerstvy). Takové charakteristice více odpovídá pojem odvětvově územní princip, který úplněji postihuje vztahy mezi odvětvovými a územními strukturami. Pojem výrobně územní princip se pak správně vyhrazuje jen pro určité jevy ve sféře řízení výroby, aniž je bezpodmínečně spojován s působností národních výborů.

Za druhé je třeba si položit otázku, zda odvětvově územní princip naplňuje zcela požadavek věcné, prostorové a časové jednoty ekonomických a sociálních jevů v činnosti státní správy. Stále se rozšiřující realizace funkčního principu a průřezových činností s tímto principem spojených naznačuje, že samotný odvětvový princip nemůže být jediným reprezentantem věcné stránky státní správy. Analýza řady procesů, probíhajících

ve státní správě, to potvrzuje. Věcné aspekty nejsou do územních obvodů transformovány pouze odvětvovými orgány, ale funkční orgány v mnoha případech mají přímé vztahy na územní orgány. Požadavek komplexního řešení otázek našeho společenského života na všech úrovních státního řízení proto vyžaduje, aby se teorie zabývala otázkou principů státní správy i z výše naznačených hledisek.

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM INSTITUCIONÁLNÍHO USPOŘÁDÁNÍ STÁTNÍ ODVĚTVOVÉ SPRÁVY

V současné době se projevují ve více socialistických státech v organizaci státní správy zejména tyto vývojové tendence:

a) dochází k diferenciaci obsahu a způsobu řídicí práce v rámci hierarchické struktury tak, aby na určitém řídicím stupni se rozhodovalo jen o takových procesech, o nichž vzhledem k jejich povaze nemůže být účinně rozhodováno na jiných stupních; přitom tato diferenciacie vede k decentralizaci či vertikální dekoncentraci, stejně jako k vyšší komplexnosti rozhodování na tom kterém stupni. Hlavním kritériem tedy není dělba na koncepční a operativní činnost, i když platí, že čím vyšší stupeň, tím vyšší podíl na koncepční práci a naopak;

b) v návaznosti na prvou tendenci se uvažuje i o příslušných změnách v organizačně institucionálních strukturách státní správy tak, aby tyto struktury překonávaly dnešní resortní roztržičnost. Směr dalšího vývoje v oblasti státní odvětvové správy je proto spojován s vytvářením orgánů, jejichž působnost a pravomoc se bude pokud možno vztahovat na celá odvětví, popř. více spolu souvisejících odvětví.

I když naznačené tendence vycházejí především z potřeb státního řízení ekonomiky, nelze nevidět jejich oprávněnost i v jiných oblastech státní správy. Šesté zasedání ÚV KSČ je toho názorným dokladem i pokud jde o vztahy vznikající při řízení národních výborů, v rozšiřování působnosti a pravomoci MěstNV a NV střediskových obcí.

Pokračující přesun těžiště státního řízení z oblasti dílčích procesů do vyšší roviny komplexního řízení znamená ve státní správě institucionálně završovat jednotlivé specializované druhy státní správy a vytvářet tak i lepší podmínky pro jejich koordinaci na úrovni vlád.

V oblasti odvětvového řízení se to dotýká zejména vztahu mezi úkoly státní odvětvové správy a možnostmi dnešních odvětvových ministerstev tyto úkoly zabezpečit. Problém spočívá hlavně v tom, nakolik dnešní odvětvové ministerstvo může být za určité celé odvětví partnerem funkčních a územně oblastních orgánů (především na úseku plánování) a skutečným reprezentantem státních zájmů vůči všem organizacím, které svou výro-

bou, službami, či jinými činnostmi na určitém odvětví nějak participují. Mělo by také dojít k přesnějšímu a úplnějšímu vyjádření vazeb mezi ústředními odvětvovými orgány státní správy a národními výbory nejen v zákonech, ale i ve statutech ústředních orgánů, jakož i v příslušných interních organizačních normách národních výborů.

S větší rozmanitostí forem uspořádání výrobně technické základny (např. vytváření kombinátů), a zároveň s postupně prosazovaným cílově programovým plánováním vzniká řada otázek dotýkajících se působnosti a pravomoci orgánů státní správy vůči řízeným státním organizacím, jakož i metod a stylu práce.

Mají-li být změny v institucionálním uspořádání státní správy dostatečně účinné, musí vycházet z procesních struktur. Dosavadní změny v naší státní správě však naznačují, že nedostatky jsme často řešili změnami v organizačních strukturách bez úplné návaznosti na procesy státně správních činností a izolovaně od metod práce. Jestliže jsou vyslovovány obavy, že koncem tohoto století by mohla státní správa působit jako bariéra dalšího rozvoje společnosti, vztahují se především na adekvátnost metod, které orgány státní správy používají, popř. jsou připraveny používat.

Vývoj státní odvětvové správy bude stále více překračovat dnešní rámec resortu, aniž lze ovšem předpokládat, že by v dohledné době došlo k úplnému odstranění rozdílu mezi organizačním a funkčním pojetím odvětví. Odvětvový orgán státní správy při plnění svých úkolů však bude v daleko větší míře než dosud

a) připravovat a nalézat řešení spolu s jinými státními orgány, popř. též s orgány společenských a družstevních organizací,

b) působit na větší počet orgánů a organizací, než který je mu podřízen, a v důsledku toho i opačně,

c) respektovat normativní úpravy, které budou právě též výsledkem působení na větší počet orgánů a organizací ze strany jiných státních orgánů.

To nás vede k závěru, že je nutno věnovat metodám státní správy mimořádnou pozornost. V rámci tohoto příspěvku nelze se otázkami metod státní odvětvové správy meritorně zabývat. Bylo možno jen upozornit na některé problémy, jak je dnes vidíme, popř. jak je můžeme oprávněně předvídat.

K NĚKTERÝM TEORETICKÝM PROBLÉMŮM EFEKTIVNOSTI FINANČNÍHO PRÁVA PŘI ŘÍZENÍ EKONOMICKÝCH PROCESŮ

Doc. JUDr. VLADIMÍR ZAHÁLKA, CSc., právnická fakulta UJEP v Brně

V podkladových materiálech k této vědecké konferenci bylo konstatováno, že věda správního práva musí věnovat více pozornosti problematice řízení hospodářských vztahů. Zároveň byl položen důraz i na otázky efektivnosti správně právní úpravy. Tyto dva základní problémové okruhy se pak správně chápou v širší a obecnější dimenzi, a to v souvislosti s úsilím o stále plnější využití státu a práva v řízení rozvinuté socialistické společnosti. Soudím proto, že nemůže být ke škodě věci seznámit tuto konferenci s některými poznatky, spojenými s touto problematikou, z oboru finančního práva, protože, podle mého názoru, mají obecnější platnost a úzce souvisejí s potřebou věnovat zvláštní pozornost zdokonalování právní formy řízení hospodářských vztahů, jak o tom v podkladových materiálech této konference byla řeč. Vzhledem k tomu v tomto příspěvku zaměřím svoji pozornost na dvě klíčové oblasti, které spolu za socialismu úzce souvisejí, a to na finančně právní vztahy státních hospodářských organizací ke státu a na jejich finanční hospodaření.

Za existence společenského vlastnictví výrobních prostředků hlavním úkolem finančního práva nemůže být toliko jeho fiskální, tj. centralizační funkce, spočívající v pouhém odčerpání částí důchodů hospodářských organizací ve prospěch státu. Daleko více se klade důraz na jeho aktivní, stimulační funkci, prostřednictvím které má působit k maximální a efektivní tvorbě těchto důchodů.

To vyplývá ze skutečnosti, že za socialismu v dané oblasti stát ve vztahu k zespolečenštěnému hospodářství musí v první řadě vystupovat jako institucionalizovaný vlastník a svoji aktivní roli v tomto směru nechce a ani nemůže omezovat na pouhou mocenskou roli berní vrchnosti. Proto v první řadě musí podněcovat uvedenou tvorbu důchodů. V případě, že v chozrasčotní sféře bude vytvořen dostatek disponibilních finančních zdrojů, vlastní jejich odčerpání, zejména vzhledem k absenci vlastnických bariér, nemůže narážet na vážnější překážky.

Těmto požadavkům pak socialistický stát přizpůsobuje i konstrukci většiny příslušných finančně právních nástrojů, tj. odvodů a daní, které jsou vesměs řešeny tak, aby zajistily uvedené stimulační poslání. U některých z nich pak tato stimulační stránka věci, např. u odvodu z jmění či u dřívějšího odvodu z objemu mezd, převažuje nad jejich stránkou centralizační, tj. fiskální.

Zmíněné nové úkoly finančně právních vztahů za socialismu jsou vlastně jen projevem potřeby zajistit aktivní, tj. stimulační stránku rozdělovací funkce financí. Dále jsou dány i skutečností, že socialistické právo, a tedy i finanční právo, je obecně chápáno jako nástroj vědomého přetváření společnosti. Takovéto pojetí se zdůrazňuje i v příslušných stranických dokumentech a naposledy bylo podtrženo na XVI. sjezdu KSČ, jak o tom bylo řeč.¹⁾

Tento požadavek po zpětném, aktivním, stimulačním působení finančně právních vztahů na subjekty ekonomické aktivity zároveň způsobil, že za socialismu finanční právo muselo, obrazně řečeno, hluboce proniknout do tkáně ekonomického života.

Tato významná změna, z které v první řadě pramení jeho nová kvalita za socialismu, se nutně musela projevit jak zvětšením jeho rozsahu, tak i hloubkou úpravy a jeho jistotou, zjednodušeně řečeno, ekonomizací. Zároveň však, a to je rovněž zásadně důležité, socialistický stát se nemohl spokojit jenom s finančně právní regulací v této sféře, ale musel, v zájmu zajištění své hospodářsko-organizační funkce, začít v tomto směru využívat i norem jiných právních odvětví právě tak jako dalších neprávních metod a forem řízení.

Zamýšlíme-li se nad těmito věcmi, musíme mít kromě toho neustále na zřeteli skutečnost, že za socialismu oba dva relativně samostatné okruhy financí, tj. finance podnikové a finance celostátní tvoří dialektickou jednotu, takže každá změna např. v právní úpravě finančních vztahů hospodářských organizací ke státu se nutně musí odrazit na způsobu jejich finančního hospodaření a obráceně. Proto k jakémukoliv dílčímu řešení, které svou povahou spadá do některé z uvedených oblastí, nutno přistupovat dialekticky a komplexně, tj. s přihlédnutím k důsledkům, které vyvolává v oblasti druhé.

¹⁾ Tak např. v materiálech XIV. sjezdu KSČ bylo zdůrazněno, že finanční a úvěrové vztahy musí aktivně působit na efektivnost rozvoje jak v etapě tvorby, tak i realizace plánu a vytvářet podmínky pro žádoucí sladění hmotných a finančních procesů. Mají vytvářet ekonomický tlak na podniky a výrobní hospodářské jednotky ke zvyšování efektivnosti a podporovat jejich zainteresovanost na dobrých výsledcích hospodaření. Viz Sborník hlavních dokumentů XIV. sjezdu KSČ, Svoboda, Praha 1971, s. 622 až 624, kde se hovoří o hlavních směrech zdokonalování soustavy plánovitého řízení. Potřeba aktivního působení byla znovu podtržena i na XV. sjezdu KSČ a úzce souvisí i s nutností zdokonalovat finanční zákonodárství jak bylo uvedeno na XVI. sjezdu strany.

Kromě toho, máme-li se však zabývat otázkou efektivnosti finančního práva, je třeba se zmínit o socialistických financích.

Socialistické finance představují (vedle cen, chozrasčotu, zisku, odpisů, vlastních nákladů, rentability apod.) jen jednu z mnoha hodnotových kategorií, a to ještě nikoliv nejvýznamnější.

Mají však mezi nimi výjimečné postavení. Spočívá v tom, že provádějí syntézu všech ostatních hodnotových forem, které tak právě jejich prostřednictvím jsou integrovány v celek. Kromě toho žádná jiná hodnotová ekonomická kategorie netvoří ucelený systém imperativních vztahů, které by souvisely s rozdělováním národního důchodu. Tento jejich rys se pak odráží i ve finančním právu. Navíc nutno zdůraznit, že v oblasti financí právní vztahy nejbezprostředněji vyjadřují v peněžní formě výrobní vztahy v socialistické společnosti.

I když zmíněné ekonomické kategorie spolu souvisí, nicméně každá z nich je samostatná. V důsledku toho kterákoliv z nich se může stát předpokladem pro jakoukoli jinou, takže je v té či oné míře závislá na ostatních.

Proto, má-li být zajištěna efektivnost finančně právní úpravy, musí socialistický stát závazným způsobem upravit i tyto objektivně existující kategorie, které sice samy o sobě finanční povahy nejsou, které však s financemi tvoří onu shora popsanou, složité propletenou a různým způsobem podmíněnou funkční jednotu. V důsledku toho i tyto další kategorie musí proto pro potřebu finančně právní regulace dostat státem reglementovaný charakter.

Současně nás tento úkol staví před problém jejich harmonizace, a to jak ve vztahu k finančně právní úpravě, tak i mezi nimi navzájem. Tím pak, že tyto kategorie jsou takto spojeny se státní regulací tvorby, rozdělování a používání peněžních fondů, nabývají rysů finančních vztahů.

V důsledku toho, vzhledem ke změně úloze státu, vyplývající z jeho postavení jako vlastníka zespolečenštěného hospodářství, jak jednotlivé finančně právní normy, tak i finančně právní instituty nepůsobí již samy o sobě, ale jak bylo řečeno, spolu s řadou dalších nástrojů, které stát v rámci své zmíněné hospodářsko-organizátorské funkce v tomto směru využívá. Představují proto toliko dílčí část celé soustavy plánovitého řízení.²⁾

V tomto směru je zvláště důležitý vztah finančního práva s cenami.

²⁾ Viz schema č. 2 „Finančně právní vztahy v soustavě nepřímých nástrojů řízení“, uvedené v příloze Zahálka V.: Peněžní fondy jako předmět finančně právní regulace, UJEP, Brno 1977, s. 129 a 130. I když některé z uvedených finančně právních vztahů byly od doby vypracování tohoto schématu změněny či zrušeny, nic to nemění na celkovém chápání finančně právní úpravy jako dílčí části soustavy plánovitého řízení národního hospodářství, o což v tomto případě hlavně jde.

Ceny totiž mají bezprostřední vliv na důchodový cíl podniku, tj. na tvorbu finančních zdrojů. Tuto se snažíme maximalizovat mimo jiné i zmíněným zpětným stimulačním působením konkrétních finančně právních vztahů, tj. např. pomocí odvodů nebo daní, a to ve spojení s právní úpravou režimu rozdělování zisku. Proto již v materiálech XIV. sjezdu KSČ bylo výslovně uvedeno, že je zejména nutno dbát o to, „aby zvyšování zisku a plnění plánu se nerealizovalo cenovými a jinými spekulacemi, ale zvyšováním produktivity práce a snižováním vlastních nákladů.“³⁾ Na základě šetření, které jsem provedl v rámci jednoho kraje, možno říci, že ze sta kontrolovaných případů je v padesáti zjišťován tento nežádoucí jev. Přitom uvedené porušování se děje téměř výlučně ve prospěch podniků, které se ho dopustily.

Proto požadavek, aby ceny byly objektivním kritériem má mimořádný význam i z hlediska efektivnosti uvedené finančně právní úpravy.

Pokud ceny takovýmito objektivním kritériem v některých případech nejsou, pak to mj. znamená i oslabování a někdy i úplné vyřazení či deformování stimulační funkce odvodu ze zisku, či důchodové daně ze zisku nebo zemědělské daně ze zisku, právě tak jako právní úpravy režimu rozdělování tohoto zdroje mezi podniky a společnost a vlastně stručně řečeno všech finančně právních nástrojů, které zpětně působí na tento základní důchod. Tomu pochopitelně, v takovémto případě, nemůže zabránit ani sebelépe promyšlená právní úprava, zajišťující jak potřebnou finanční pravomoc hospodářských organizací, tak i jejich hmotnou zainteresovanost, jež jsou všeobecně pokládány za základní předpoklady její efektivnosti. Právě v této souvislosti, vedle uvedených dvou faktorů, vystupuje do popředí faktor třetí. Je jím potřeba vyvodit na hospodářské organizace takový tlak, který by jim nedovolil pokoušet se, ve snaze po zvýšení zisku, volit onu nežádoucí cestu, a tak vlastně finanční pravomoc a hmotnou zainteresovanost využívat proti celospolečenským zájmům.

Úsilí o postižení rozhodujících předpokladů efektivnosti finančně právní úpravy v dané oblasti nás však nutně přivádí k potřebě zabývat se dalšími činiteli, jež v tomto směru mají svůj nesporný význam, přičemž svou povahou již spadají do rámce finančních vztahů samotných.

Jde např. o základní otázku, zda pro úpravu finančně právních vztahů subjektů ekonomické aktivity ke státu použijeme odvodů, které z daňově technického hlediska mají charakter daně, či individuálně určených vztahů.

V případě odvodů, které z daňově technického hlediska mají charakter daně, se jedná o zákonem stanovená povinná peněžní plnění, která zatěžují poplatníky podle jednotných, předem v zákoně stanovených a vše-

³⁾ Viz materiály XIV. sjezdu KSČ, citované v pozn. 1, s. 154.

obecně platných podmínek. Přitom z procesního hlediska se na tyto odvody vztahují předpisy o řízení ve věcech daní. Pokud se při označování těchto finančně právních vztahů vyhýbáme, a to zdaleka ne důsledně, názvu „daně“, činíme tak proto, že chceme zdůraznit, že uvedené peněžní přesuny se uskutečňují v rámci jedné a téže vlastnické formy. Obdobně však jako u daní, i tyto odvody státních hospodářských organizací možno, podle ústavního předpisu, ukládat pouze na základě zákona a o jejich správu pečují finanční správy.

Jak bylo řečeno, v druhém případě vznik odvodové povinnosti a její výše neplyne z obecného právního předpisu, ale z rozhodnutí nadřízeného orgánu, ke kterému dochází v procesu řízení. Jde tedy o vztah individuálně určený. Závaznost plnění této povinnosti je v tomto případě dána zmíněným finančně právním aktem plánovacím. Jde tedy o finanční vztahy, které mají nedaňovou formu.

Z toho, co bylo řečeno, je na prvý pohled zřejmé, že prostor pro uplatnění práva, a tím i pro jeho efektivní působení je u těchto dvou základních forem výrazně různý, přičemž každá z nich má pochopitelně jak svoje klady, tak i zápory.

Z hlediska efektivnosti příslušné finančně právní úpravy je však dále důležité i k jakému typu odvodů se za daných podmínek přikloníme, tj. zůstatkovému, normativnímu či důchodovému typu. Zanedbatelné nejsou však ani další skutečnosti, jako je mimo jiné např. způsob jejich odvádění. V tomto posledním případě jde o tzv. centralizovaný a decentralizovaný způsob provádění odvodů. Rozdíl spočívá v tom, zda se odvodová povinnost a její výše stanoví na základě ukazatelů za celou výrobní hospodářskou jednotku či každému jednotlivému podniku v jejím rámci zvlášť.

Ve skutečnosti je však záležitost složitější. To je dáno tím, že jednotlivé druhy odvodů nepůsobí izolovaně, tj. samy o sobě, ale v rámci různě pojatých odvodových soustav. V důsledku toho se samozřejmě jednotlivé typy odvodů, které takovouto soustavu tvoří, navzájem různě podmiňují a ovlivňují. Proto je také v praxi nelze, pokud jde o jejich skutečné aktivní působení, zkoumat izolovaně, nýbrž jako součást určitého funkčního celku.

Kromě toho nelze navíc pustit ze zřetele, že i tyto soustavy odvodů nutno chápat jako dílčí část celkové soustavy plánovitého řízení národního hospodářství, jak o tom byla již řeč.

Uvažujeme-li o efektivnosti finančního práva ve zkoumané oblasti, pak za socialismu nemůžeme pominout ani význam zkvalitňování plánování jako hlavního článku řízení národního hospodářství, jak na to poukázal i XVI. sjezd KSČ.

V tomto směru jde zejména o soulad mezi finančními potřebami a zdroji podniků. Třeba říci, že pokud tento soulad nezajistí soustava odvodů,

musí být zajištěn dalšími nástroji, což však samozřejmě vnáší prvky právní nejistoty do uvedených vztahů. Nicméně v případě, že by v důsledku jakýchkoli skutečností došlo v podnikové oblasti k nadměrné tvorbě finančních zdrojů, které by navíc nebyly hmotně kryty výrobky odpovídajícími potřebám podniků, pak takovéto finanční prostředky bude nutno odčerpát, bez ohledu na platnou právní úpravu a na jinak jistě správný požadavek jejího dlouhodobějšího stabilního působení.⁴⁾

Z toho, co bylo řečeno, je zřejmé, že jak analýza, která musí předcházet tvorbě finančně právní úpravy v dané oblasti, tak i analýza její efektivnosti se stávají neobyčejně složité. Je tomu tak zvláště v případě, že nám nejde jen o centralizační funkci těchto vztahů, kdy je dokonce možno posloužit kvantitativně vyjádřenými hodnotami, ale o jejich aktivní, tedy stimulační stránku. Zároveň z toho, co bylo uvedeno, zřetelně vyplývá, že za socialismu je efektivnost finančně právní úpravy v dané oblasti rozhodující měrou ovlivněna exogenními faktory, tj. činiteli, jež jsou vně finančního práva samotného. Proto z hlediska jeho efektivnosti bude nutno se snažit co nejpřesněji postihnout jak obecné zákonitosti, tak i konkrétní podmínky místa a času, z kterých daná úprava vyrůstá a na které má zpětně působit. To mimo jiné vyžaduje i jisté sblížení ekonomických a právních přístupů k těmto otázkám.

Zároveň je nasnadě, že potřebné jasno v těchto věcech nemůže přinést pouhá formálně juristická analýza platného finančního práva. Řešení těchto problémů vyžaduje proto interdisciplinární přístup. Přitom obdobně jako u správního práva, kde se již dlouho uznává potřeba rozvíjet správní vědu, začíná se i v případě finančního práva stále více pociťovat potřeba věnovat větší a systematictější pozornost finanční vědě.

Efektivnost práva v dané oblasti je však ovlivněna nejen zmíněnými objektivními zákonitostmi, konkrétními podmínkami místa a času, stavem subjektivního poznání těchto skutečností a faktem, jak zdařile provedeme transformaci poznání do právní úpravy, ale samozřejmě i úrovní jeho realizace. V tomto směru stav praktického uskutečňování práva je jistě mimo jiné i významným verifikátorem jeho účinnosti. Proto úvahy o efektivnosti finančně právní úpravy v dané oblasti by nebyly úplné, pokud bychom se alespoň stručně nezmiňovali o této věci.

Na základě šetření, která jsem provedl, uvedu nejčastější nedostatky, se kterými se v této oblasti setkáváme a které se s jistou úporností neustále opakují a přetrvávají.

Jedná se nejen o nežádoucí jevy pokud jde o úplnost, správnost a včas-

⁴⁾ Srovnej Potáč S.: Čtyřstoletí účasti peněžní soustavy na socialistické výstavbě. Finanční studie, č. 2, roč. 1973, s. 13, kde citovaný autor popisuje a rozebírá takovouto situaci, jež ve svých důsledcích si vynutila odpovídající úpravu odvodového a daňového systému, kterou se zabezpečilo odčerpání nadměrných důchodů, kterými disponovaly podniky.

nost plnění povinností organizací ke státu, ale i pokud jde o jejich vlastní finanční hospodaření.

V tomto směru možno poukázat na zkreslování hospodářských výsledků, s nimiž se nejčastěji setkáváme na úseku tvorby zisku, což samozřejmě ovlivňuje i výši odvodů do státního rozpočtu. V této souvislosti je nutno hovořit i o zmíněném porušování cenových předpisů, a to mimo jiné i pro jeho vliv na důchodovou situaci podniku.

Zvlášť obtížně se v tomto směru postihují cenové pohyby, které souvisejí s prováděním inovací výrobků, jež však svým rozsahem nejsou přiměřené prováděnému zlepšení. Častým nedostatkem v této oblasti je rovněž financování investic z provozních prostředků a jejich pořízování z neinvestičních prostředků určených na rozvoj vědy a techniky. Třeba se zmínit i o porušování podmínek, za kterých byly poskytnuty dotace ze státního rozpočtu. Jak zjišťují příslušné revizní orgány, tyto podmínky nedodržuje přibližně polovina revidovaných organizací. Dále možno uvést nesprávné financování společenské potřeby, nerespektování stanovených limitů apod. Kromě toho nutno poukázat na nedostatky pokud jde o sdružování prostředků, při likvidaci nepotřebných zásob, při inventarizaci a při správě a ochraně národního majetku.

Za hlavní příčinu uvedených nedostatků možno především označit ne vždy zcela uspokojivou úroveň řízení a nedostatečně prováděnou kontrolu ze strany vedoucích pracovníků. Popsané nedostatky se však dále připisují i malé pozornosti, kterou této problematice věnují nadpodnikové kontrolní orgány. Kromě toho v tomto případě možno konstatovat, že z kontrol těchto orgánů většinou nevyplývají žádné dodatkové odvody a že přijatá opatření jsou zpravidla pouze formální. Často se rovněž setkáváme s tendencí řešit problémy podniků, které nesplnily své povinnosti nikoliv odpovídajícím ekonomickým způsobem, ale snížením plánovaných úkolů na vrub dobře hospodařících organizací. Tento způsob řešení je v rozporu s ustanoveními o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, která takovýto postup výslovně zapovídají. Neodstraňuje totiž příčiny, jež vedly k nežádoucímu stavu, a proto představuje pouze přechodné a formální překlenutí daných problémů.

Nutno však říci, že ani orgány státní finanční správy nepostupují vždy zcela důsledně. I u nich se můžeme setkat s přístupy, které dosti důrazně nečelí různým subjektivním snahám podniků dosáhnout výjimek či odchylek od platné úpravy, dodatečného „objektivizování“ změn, individuálních řešení jejich problémů apod.

S tímto jevem se můžeme mnohdy setkat i u orgánů dozírajících na aplikaci a realizaci práva. To je svým způsobem v tomto případě pochopitelnější, protože těmto orgánům je tato složitá finanční a ekonomická stránka dané problematiky, z hlediska vlastního praktického poznání, většinou

přece jenom vzdálenější a poněkud cizí. Třeba si však uvědomit, že k vážnému porušení socialistické zákonnosti může v této oblasti dojít i v případech, kdy např. odpovědní hospodářští či jiní řídící pracovníci z protiprávního jednání neměli osobní prospěch. Nicméně závažně porušili finanční kázeň, cenové předpisy apod.

Vzhledem k tomu, co jsme v této souvislosti konstatovali, možno říci, že podniky v dané oblasti v řadě případů nejednají po právu, mj. i proto, že finančně právní norma a z ní hrozící sankce, vzhledem k souhrnnému působení uvedených podmínek, často nejsou dostatečně intenzivním motivem pro jejich chování. Působení právního vědomí, jak zjišťujeme, se v tomto případě ztrácí mezi dalšími faktory, které mnohdy působí silněji a v důsledku toho i daleko výrazněji ovlivňují chování podniků. Kromě toho úzké podnikové zájmy mohou, jak je možno na příkladech doložit, vést podniky k ne zcela uspokojivému dodržování finančně právních norem. V této souvislosti třeba dále říci, že složitost a mnohostranná podmíněnost finančních vztahů v dané oblasti nesporně poskytuje velké možnosti pro subjektivní pokusy a snahy různým způsobem se vymknout působení práva, či alespoň oslabit jeho účinky.

To, že takovéto počínání podniků je v příkrém rozporu s cílem ekonomického rozvoje za socialismu, není třeba zdůrazňovat. Proto se v poslední době stále častěji setkáváme s úvahami o ekonomickém vědomí, jehož další rozvoj představuje nesporný přínos i z hlediska zvýšení realizace a aplikace práva ve zkoumané oblasti. Žádoucí zvýšení úrovně tohoto ekonomického vědomí však vyžaduje i posílení významu hodnotových kategorií a takové jejich uspořádání, aby byla zajištěna jak jejich objektivnost a soulad s celospolečenskými potřebami a zájmy, tak i skutečnost, že jejich porušení bude mít pro provinivší se subjekt neodvratitelné ekonomické důsledky, které se nebude moci pokoušet přenášet na druhé.⁵⁾ V tomto směru mám na mysli zejména posílení důležitosti a objektivnosti již zmíněných cen, chozrasčotu, zisku a dalších. Ostatně v této souvislosti nelze zapomínat, že tyto kategorie nutno současně chápat jako součást vnějšího prostředí, ve kterém hospodářské organizace (jako relativně samostatné subjekty s cílovým chováním) působí.

Na druhé straně nelze pominout, že vzhledem k tomu, že stát je jediným vlastníkem rozhodující části výrobních prostředků, řízení hospodářství se, jak píše Kozlov, odehrává „na státním základě“, tj. mimo jiné za intenzivního použití právní regulace.⁶⁾ Nicméně nemůžeme ani přehlédnout, že pokud by se zmíněné ekonomické prostředí k popsáním nežádoucím je-

⁵⁾ Srovnej Vaněk J.: *Teorie společenského vědomí*. Panorama, Praha 1980, s. 131 až 138, kde pojednává o ekonomickém vědomí.

⁶⁾ Srovnej Kozlov Ju. M. a kolektiv: *Chozjajstvennaja reforma, upravlenije i pravo*. Izdatelstvo Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta 1973, s. 4.

vům chovalo netečně a tyto by nebyly korigovány endogenním ekonomickým mechanismem, ale převážně či výlučně jen právem, pak jeho realizace bude narážet na určité překážky.⁷⁾ Tato skutečnost se mimo jiné projevuje jednak v jisté nechuti náležitě využívat sankce, s kterou se setkáváme jak u nadřízených hospodářských orgánů, tak u státních orgánů, jednak v malé citlivosti hospodářských organizací na ně.

Proto, pokud se přimlouvám za posílení významu zmíněných hodnotových forem, činím tak ve jménu zvýšení role a důležitosti práva jako jedné z nezbytných podmínek úspěšného fungování celého hospodářského mechanismu. Uvažujeme-li o těchto věcech, musíme mít na zřeteli, že význam socialistické zákonnosti jako důležité metody vedení socialistické společnosti spočívá nejen ve vydávání, nýbrž i v důsledném uskutečňování norem socialistického práva.

Řešení otázek spojených se zdokonalováním právní formy řízení hospodářských vztahů bude nesporně vyžadovat spolupráci různých právních odvětví. Proto jsem považoval za vhodné vyjádřit se k těmto otázkám i na základě poznatků z oboru finančního práva.

⁷⁾ Srovnej Zahálka V.: Právněteoretické problémy dodatkových odvodů za porušení cenových předpisů. Sborník prací učitelů právnické fakulty — XI Brno 1981, s. 222 až 223.

SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST NÁRODNÍCH VÝBORŮ

Prof. JUDr. JIŘÍ BOGUSZAK, DrSc., Ústav státní správy, Praha

Problematika, kterou se zabývá následující příspěvek, úzce souvisí s jedním ze základních politicko-organizačních principů našeho společenského zřízení — s demokratickým centralismem. Pro konkrétní metody a formy jeho uplatňování v současné etapě má zásadní význam jednání 6. zasedání ÚV KSČ o úkolech národních výborů po XVI. sjezdu, dokumenty projednané předsednictvem ÚV KSČ v letech 1979—1982¹⁾ a na ně navazující opatření státních orgánů včetně tzv. velké novely zákona o národních výborech. V době redakční uzávěrky tohoto příspěvku sice novelizační zákon není ještě vyhlášen; ale již i zásady vyjádřené v cit. sborníku umožňují určité interpretace proponované úpravy.

Otázka samostatné působnosti národních výborů se dotýká jednak vztahů mezi národními výbory a ústředními orgány, jednak vztahů mezi národními výbory různých stupňů. V tomto příspěvku se omezím na první z těchto okruhů, a to jen pokud se týká ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (dále jen „ministerstev“), do jejichž působnosti náleží odvětví, resp. úseky řízené a spravované národními výbory. Vztahy mezi národními výbory vyššího a nižšího stupně vyžadují zvláštní výklad.

Zvažovat a ujasňovat tuto problematiku má význam vzhledem k požadavku XVI. sjezdu čelit přemíře směrnic, jež znehodnocuje účinnost řízení; dále vzhledem k závěrům 6. zasedání ÚV KSČ, které mj. označilo za nesprávné takové tendence a názory, jako by cestou k účinnějšímu řešení problémů, s nimiž se setkáváme, mohl být návrat k větší centralizaci. Plénum poukázalo na to, že cesta spočívá v plném uplatňování pravomoci a iniciativní činnosti národních výborů, důsledně však spojované s jejich větší odpovědností. Zároveň konstatovalo potřebu zdůraznit odpovědnost vlád za řízení národních výborů a posílit odpovědnost ministerstev za odborné řízení a usměrňování rozvoje všech odvětví v působnosti národních výborů.²⁾

Národní výbory jsou při vykonávání veškeré své působnosti (stejně jako

¹⁾ Sborník dokumentů k dalšímu zdokonalení práce národních výborů a jimi řízených organizací 1979—1982, Praha, ÚV KSČ v nakl. Svoboda, 1982.

²⁾ Srov. tamtéž, str. 28—29.

jejich organizace a zařízení ve veškeré své činnosti) povinny se řídit zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, jakož i usneseními vlády. Výklad o vztahu mezi ministerstvy a národními výbory má praktický význam pro určení rozsahu oprávnění ministerstev řídit národní výbory vydáváním závazných interních instrukcí (směrnice).

Zákon o národních výborech (ve znění „velké novely“) vychází důsledně ze zásady, že oprávnění řídit národní výbory v celém rozsahu jejich působnosti přísluší vládě republiky. Naproti tomu řídicí oprávnění ministerstev zákon omezuje, a to dvojím způsobem: jednak vymezením samostatné působnosti národních výborů (§ 38), jednak omezením řídicí činnosti ministerstev na tzv. odborné řízení (resp. „řízení po odborné stránce“ — § 68 odst. 2 písm. a).

Předmětem přítomného příspěvku nemůže být veškerá tato problematika. Pojetí „odborného řízení“ a jeho souvislostem bude nutno věnovat samostatné pojednání.

Jak známo, ustanovení o samostatné působnosti v zákoně o národních výborech, přijatém v r. 1967, implikovalo nemalé interpretační a realizační problémy.³⁾ Příliš široké a dilem vágní vymezení této působnosti nebylo v souladu s formou demokratického centralismu, jak je vyjádřena v článku 96 odst. 2 ústavy.

Novela zákona o národních výborech některé problémy a těžkosti řeší a odstraňuje. Určité otázky však je nutné ujasňovat v procesu realizace přijatých opatření. V následujících stručných tezích je možno poukázat jen na hlavní aspekty. Týkají se otázek: 1. v čem samostatnost spočívá; 2. které vztahy, resp. agendy náleží do samostatné působnosti.

1. Podle úpravy ve znění novely jsou národní výbory povinny řídit se při vykonávání samostatné působnosti nejen obecně závaznými předpisy, ale i usneseními vlády. Tím se úprava mj. uvádí v soulad s článkem 96 odst. 2 ústavy.⁴⁾

Usnesení, resp. opatření orgánů národního výboru, vydaná v těchto mezích, mohou být zrušena jen příslušným orgánem téhož národního výboru (srov. § 76 a § 77 ve znění novely).

³⁾ Srov. tamtéž, str. 83.

⁴⁾ Ze zmíněného ustanovení novely zákona o národních výborech se zároveň dá vyvodit zákonný výklad článku 96 odst. 2 ústavy, pokud se týká výkladu pojmu „vyšší státní orgány“, použitého v cit. ustanovení ústavy, ve vztahu k národním výborům.

Národní výbory jsou územní, a to místní orgány státní moci a správy s všeobecnou působností. Vyšším státním orgánem vůči nim je vláda republiky jako nejvyšší výkonný (republikový) orgán, který má všeobecnou působnost — na rozdíl od ministerstev, jež mají speciální (odvětvovou či úsekovou) působnost a nejsou v plném smyslu vyššími orgány vůči národním výborům. Vyššími státními orgány vůči národnímu výboru jsou rovněž národní výbory vyšších stupňů, přičemž však ústava obsahuje ještě zvláštní ustanovení o jejich řídicím oprávnění — v článku 96 odst. 1, podle něhož tyto národní výbory mj. mají plně dbát pravomoci a odpovědnosti národních výborů nižších stupňů.

Vztahy mezi ministerstvy a národními výbory vyžadují bližší rozbor ad 2 — ve spojitosti s upřesněním otázek, které patří do samostatné působnosti, a s dalšími souvisejícími ustanoveními zákona.

2. Pokud se týče vztahů, resp. činností, jež spadají do samostatné působnosti, § 38 se skládá ze tří nesourodých částí:

2.1 Největší interpretační obtíže byly dosud spojeny s první částí ustanovení o samostatné působnosti národních výborů. Jde o úkoly uvedené v § 38 zákona v obecném vyjádření a bez odkazů na příslušná ustanovení téhož zákona. Jsou to (ve znění novely) otázky „péče o zlepšování životního prostředí, úrovně bydlení a uspokojování potřeb občanů různými službami, o rozvíjení kulturního a společenského života a o vytváření podmínek pro rozvoj tělesné výchovy, sportu a rekreace“.

Ustanovení § 38 o samostatné působnosti tvoří závěrečný (čtvrtý) oddíl třetí hlavy zákona, která pojednává o působnosti národních výborů. Úkolem výkladu citované první části ustanovení je především ujasnit vztah k prvnímu oddílu téže hlavy a to k §§ 19 až 21.

a) Jde především o otázku výkonu státní správy v uvedených věcech (tedy vztah k § 19 zákona).

Některé z uvedených agend jsou upraveny řadou zvláštních obecně závazných předpisů, z nichž ve skutečnosti zčásti vyplývá i režim vztahů mezi ministerstvy a národními výbory. Bylo by možno to demonstrovat zejména na problematice péče o zlepšování životního prostředí. Sám pojem „životního prostředí“ není v čs. platném právu vymezen; právní řád neobsahuje jednotnou úpravu životního prostředí. Otázka se dotýká řady složek (např. ovzduší, voda, les, půda, hluk, krajinné celky) a každá z nich podléhá zvláštnímu režimu.

Nesrovnalosti s tím spojené jsou zčásti odstraněny novelizací § 68 odst. 1 zákona o národních výborech. Z nového znění tohoto ustanovení vyplývá, že do samostatné působnosti národních výborů nepatří výkon státní správy (v úzkém smyslu — na úsecích uvedených v § 19), ani když toto rozhodování souvisí s otázkami uvedenými v citované první části § 38.

Dosavadní úprava, ze které vyplýval opačný závěr, byla anomálií z hlediska zásad výstavby a fungování státní správy. Usměrnování výkladu právních předpisů cestou závazných interních instrukcí, vydávaných ministerstvy, má principiální význam pro zajištění jednoty zákonnosti ve smyslu rovného posuzování při rozhodování o právech a povinnostech občanů a organizací, pokud tyto práva a povinnosti jsou upraveny federálními nebo republikovými právními předpisy. (Alternativní řešení by přicházelo v úvahu jen v případě, kdy je uzákoněno soudní přezkoumání zákonnosti správních rozhodnutí.⁵⁾)

b) Ve věcech uvedených v citované první části § 38 patří tedy do samo-

statné působnosti pouze jiná činnost národních výborů, než je výkon státní správy v úzkém smyslu slova, tedy zejména organizátorská činnost včetně jejich hospodářskoprávních souvislostí.

Ze systematického výkladu (souvislosti se zbývajícími součástmi ustanovení § 38, dále s § 20 a § 68 odst. 2 písm. b) se dá dovodit, že pojem „služeb“ ve shora citované části § 38 je nutno vykládat restriktivně. Do samostatné působnosti nepatří řízení těch služeb, jež poskytují rozpočtové a příspěvkové organizace (popř. zařízení) spravované národními výbory v odvětvích školství, kultury, zdravotnictví a sociálního zabezpečení.⁶⁾ V těchto odvětvích, kde se realizuje převážně společenská spotřeba obyvatelstva (rozdělování ze společenských spořebních fondů), je tedy oprávnění ministerstev řídit po odborné stránce národní výbory a jejich organizace vydáváním interních instrukcí výrazně širší než u jiných druhů služeb. Nicméně je nově (novelou) po určité stránce omezeno. Při samotném zřizování a zrušování příslušných rozpočtových a příspěvkových organizací a zařízení v těchto odvětvích jsou totiž národní výbory napříště vázány jen obecně závaznými předpisy, usneseními vlády a národního výboru vyššího stupně (srov. § 20 odst. 2 ve znění novely).⁷⁾

Do samostatné působnosti národních výborů však náleží ostatní služby (a to agendy uvedené v § 21, pokud se dají zahrnout pod pojem služeb uspokojujících potřeby občanů), i když jsou zajišťovány rozpočtovými či příspěvkovými organizacemi nebo zařízeními národních výborů (viz níže).

2.2 Další složkou samostatné působnosti národních výborů je zřizování a řízení podřízených hospodářských organizací. Vztahy mezi ministerstvy a národními výbory, pokud jde o řízení hospodářských organizací, však nelze charakterizovat zcela paušálně.

Ustanovení o samostatné působnosti má aktuální význam zvláště vzhledem k těm organizacím, jež poskytují placené služby. Jejich hospodaření má totiž být postupně převedeno na důsledné uplatňování chozrasčotu. Zhodnocení jejich činnosti má zcela záviset na množství, kvalitě, poho-

⁵⁾ Do samostatné působnosti však náleží rozhodování národního výboru o sdružování prostředků a činností, které je upraveno v § 6a odst. 3, neboť sdružování je zvláště výslovně uvedeno v § 38 (s odkazem na § 6a); je součástí třetí skupiny agend patřících do samostatné působnosti. Jde o rozhodnutí, jímž může národní výbor uložit organizaci povinnost uzavřít smlouvu o sdružení, nedojde-li k dohodě. Třebaže sama smlouva o sdružení je hospodářskoprávní institut, je nicméně otázka, nepůjde-li v tomto případě o rozhodování podle správního řádu (ujasnění závisí na obsahu prováděcího vládního nařízení předpokládaného ustanovením § 6a odst. 4, které v době redakční uzávěrky tohoto sborníku ještě nebylo vydáno). Důvodem pro zahrnutí do samostatné působnosti je zjevně právě bezprostřední souvislost tohoto rozhodování s hospodářskoprávními relacemi.

⁶⁾ Odvětví tělesné výchovy a sportu má z hlediska organizace a řízení specifické postavení, a vyžadovalo by tedy samostatný výklad.

⁷⁾ Pro úsek vnitřní správy a úsek požární ochrany platí — pokud jde o řízení, zřizování a zrušování organizací a zařízení — nyní shodná úprava jako pro odvětví školství, kultury, zdravotnictví a sociálního zabezpečení.

tovosti poskytnutých placených služeb (zejména služeb pro obyvatelstvo); tím má být v zásadě ovlivňován i vývoj mezd v organizacích a zařízeních služeb. Centrálně stanovené závazné ukazatele plánu se mají omezit na ukazatele podílu mezd k redukovaným výkonům ve službách, popř. vybrané jmenovité úkoly (o těch však musí rozhodnout vláda).⁸⁾ Směrnice ministerstev, určující další úkoly či zasahující do hospodářské činnosti příslušných organizací a zařízení, by měly mít pouze doporučující, resp. orientační povahu. Hospodářská organizace, popř. národní výbor musí v místě, podle konkrétních podmínek, posoudit např. rentabilitu té či oné doporučované inovace. Případné ztráty postihnou organizaci a její pracovníky — a nepřímě i národní výbor (neboť k vlastním rozpočtovým příjmům národního výboru patří odvody jeho hospodářských organizací), nikoli ministerstvo.

Totéž se v zásadě vztahuje i na zařízení (drobné provozovny), pomocí nichž národní výbory obstarávají placené služby.

Naznačená reforma se však týká právě jen hospodářských organizací poskytujících placené služby, tedy nikoli těch hospodářských organizací, jež obstarávají jiné činnosti uvedené v § 21 zákona. Ve vztahu k nim bude se zřejmě intenzivněji (než v případě placených služeb) praktikovat oprávnění ministerstev řídit po odborné stránce činnost národních výborů na základě vládou schválených koncepcí rozvoje odvětví, resp. úseků (srov. § 68 odst. 2 písm. a) a oprávnění usměrňovat vědeckotechnický rozvoj a racionalizaci řídicích a správních činností (srov. písm. f) téhož ustanovení). To se tím spíše ovšem dotýká rovněž rozpočtových a příspěvkových organizací a zařízení národních výborů, obstarávajících činnosti uvedené v § 21, jež uspokojují potřeby občanů (srov. § 68 odst. 2 písm. b).

2.3 Zbývající skupinu agend spadajících do samostatné působnosti tvoří správa majetku a sdružování prostředků a činností, stanovení hospodářského plánu a rozpočtu a hospodaření podle něho, zřizování a správa fondů národních výborů. Jde v podstatě o činnosti průřezového charakteru, jež se dotýkají (nebo mohou dotýkat) všech odvětví (popř. úseků).

Zvláště v souvislosti s nimi je nutné mít na zřeteli, že zákon o národních výborech zásadně vymezuje působnost národních výborů všeobecně, pomocí generálních klauzulí. Ke konkrétnímu vymezení lze ovšem dospět teprve pomocí systematického výkladu, totiž s přihlédnutím k obecně závazným předpisům regulujícím příslušné činnosti a vztahy. Tak např. při posuzování takové otázky, jako je stanovení rozpočtu a hospodaření podle něho, je nutno vzít v úvahu, že zdrojem příjmů národních výborů jsou z větší části prostředky jim poskytované ze státního rozpočtu, z nichž opět větší část tvoří účelové subvence.

⁸⁾ Srov. sborník cit. v pozn. 1, str. 13, 161 a n.

TEORETICKÉ KONCEPCE KONTROLY A ADMINISTRATIVNÍHO DOZORU A JEHO HMOTNĚ PRÁVNÍ A PROCESNĚ PRÁVNÍ ASPEKTY V ZEMĚDĚLSTVÍ

Doc. JUDr. MILAN POLIÁN, CSc., právnická fakulta UJEP v Brně

K otázkám posilování efektivnosti práva bych chtěl ve svém diskusním příspěvku poukázat na některé poznatky, ke kterým jsme na tomto úseku dospěli se s. prof. Mášou při řešení vědeckovýzkumného úkolu. Šlo o téma „Teoretické koncepce kontroly a administrativního dozoru a jeho hmotně právní a procesně právní aspekty v zemědělství“, řešené v rámci úkolu zařazeného do státního plánu základního výzkumu v 6. pětiletce (řešitelé prof. Máša, doc. Polián).

Socialistická státní správa zemědělství zabezpečuje rozvoj socialistické zemědělské velkovýroby. K dosažení tohoto cíle využívá též institutu administrativního dozoru, jehož význam vzrůstá úměrně k neustále se rozšiřujícímu rozsahu činností, zabezpečovaných orgány státní správy.

Administrativní dozor chápeme v principu jako činnost, která svými pozorovacími a nápravnými funkcemi je — na základě zákona — zaměřena směrem k subjektům, které nejsou hierarchicky podřízeny orgánům dozoru vykonávajícím.

Předmětem administrativního dozoru je určité lidské chování, které dozorový orgán hodnotí podle kritéria souladu či nesouladu s příslušným pravidlem chování. Administrativní dozor není samoúčelný. Jeho výkon musí posilovat organizátorské působení orgánů státní správy v rozhodujících úsecích státní správy.

Musí být iniciativní, odpovídat měnícím se podmínkám a nepřetržitý, což je vysoce aktuální hlavně na úseku ochrany zemědělského půdního fondu a vytváření a ochrany zdravých životních podmínek.

Rozsah administrativního dozoru po stránce věcné nezahrnuje jen klasické oblasti, ale zahrnuje v podstatě všechny sféry působení socialistického státu v zemědělství, vyplývající z uskutečňování jeho hospodářsko-organizátorské funkce.

Vztahy, které vznikají v souvislosti s výkonem administrativního dozoru jsou velmi složité, což vyplývá z poměrně značného počtu subjektů,

kteřé vykonávají dozor v zemědělství a z rozmanitosti specifických věcných sfér v zemědělství. Pro jeho efektivnost má podstatný význam optimální stanovení postavení dozorových orgánů, tedy právní úprava jejich působnosti a pravomoci.

V tomto ohledu lze konstatovat, že nositeli administrativního dozoru v zemědělství jsou ústřední resortní orgány státní správy, specializované státní orgány a národní výbory, k nimž byly v průběhu vývoje přiřazeny zemědělské správy a pověřené socialistické organizace včetně společenských organizací. Podíl pověřených socialistických organizací na administrativním dozoru je zvlášť významný na úseku rozvoje rostlinné výroby (Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský), veterinární péče (veterinární zařízení), plemenitby hospodářských zvířat (plemenářské organizace).

Nelze opomenout skutečnost, že administrativní dozor ve specifických oblastech, jakými jsou zajišťování bezpečné a zdravé práce, požární ochrany, myslivosti a rybářství, úzce souvisí a navazuje na proces tzv. společenské kontroly orgánů ROH, Svazu družstevních rolníků, Českého mysliveckého svazu a Českého rybářského svazu, přičemž je realizován politicko-organizační princip účasti pracujících na řízení a správě.

Na základě provedené analýzy dospíváme k názoru, že by měla být přednostně posilována koordinační funkce národních výborů na úseku kontrolních činností v zemědělství a že by mělo být posíleno právní postavení zemědělských správ a pověřených socialistických organizací hlavně na těch úsecích, kde nepůsobí jako dozorové orgány národní výbory.

Cíl administrativního dozoru v zemědělství je shodný se základním cílem státní správy a proto musí být k jeho realizaci využíváno adekvátních metod působení a forem činnosti státní správy. Jeho právní regulace je zabezpečována normami správního práva, mezi nimiž významnou roli hrají normy kompetenční. Správná úprava kompetence dozorových orgánů v těchto normách umožňuje sladěné působení při dozoru, zabráňuje duplicitě kontrolního působení a tím napomáhá k efektivnosti příslušných činností.

Dozorovou působnost chápeme jako normami správního práva vymezený druh, předmět a rozsah kontrolní činnosti specifické povahy, realizované vůči subjektům nepodřízeným orgánům dozoru za účelem dosažení stanovených cílů státní správy.

Z rozboru příslušných kompetenčních norem pod kritériem vyjádření dozorové působnosti vyplynulo, že právní úprava dozorové kompetence se projevuje v těchto variantách:

1. působnost orgánu je vyjádřena výstižně jako dozor, což považujeme za neoptimálnější vzhledem k zabezpečování socialistické zákonnosti v činnosti příslušných orgánů (např. u veterinárního dozoru),

2. kompetenční norma nehovoří výslovně o dozoru, ale o kontrolní, resp. dohlédací činnosti, z povahy věci však vyplývá, že jde v podstatě o dozor (např. dohled nad činností družstev),

3. příslušný předpis upravuje činnosti řídicí ev. rozhodovací, které však výkon dozoru předpokládají, jinak by nemohly být řádně realizovány. Tato varianta se nejeví jako vhodná vzhledem k tomu, že nevytváří podmínky pro dodržování stanovené kompetence (např. na úseku rybářství nebo myslivosti).

Shora uváděné varianty právní úpravy kompetence dozorových orgánů se v některých právních předpisech prolínají (např. na úseku rozvoje rostlinné výroby), což nepomáhá hladkému plnění stanovených úkolů.

Proto považujeme za žádoucí, aby kompetence dozorových orgánů v zemědělství byla stanovena terminologicky přesně s řádnou specifikací druhu, rozsahu a předmětu příslušné kontrolní činnosti, jak to odpovídá shora uváděné variantě první.

Tento požadavek je důvodný vzhledem k velkému věcnému rozsahu dozorových činností, který zahrnuje např. u národních výborů ochranu zemědělského půdního fondu, myslivost, rybářství, veterinární péči, ochranu rostlinné výroby a dohled nad činností družstev.

Výkon administrativního dozoru ovlivňuje nejen stanovení kompetence dozorových orgánů, ale také řádný výběr odpovídající metody a formy činnosti. Tento výběr je významný proto, že na jednotlivých úsecích zemědělství existují nejrozličnější konkrétní úkoly, vyžadující zvlášť kvalifikovaný přístup při stanovení adekvátního postupu či opatření.

Dozorové orgány jsou vybaveny dozorovou pravomocí a uplatňují v rámci své činnosti dozorové prostředky, mezi které zařazujeme opatření k nápravě a sankce.

Opatření k nápravě mohou být ukládána dozorovým orgánem subjektu, u něhož byly zjištěny závady přímo nebo jiným příslušným orgánem, který tak učiní na základě podnětu orgánu dozoru. Tyto dozorové prostředky se odlišují od těch, které umožňují realizaci pozorovací funkce dozorových orgánů (např. vstup do objektu, nahlížení do spisů). V naší zkoumané kategorii prostředků jde o vydávání nejrozličnějších obecných nebo individuálních příkazů nebo zákazů, které jsou obsahem správních aktů, jejichž cílem je v podstatě zabezpečení zemědělské výroby.

Individuální správní akty vydávají v těchto souvislostech:

- ústřední orgány státní správy hlavně v oblasti rostlinné výroby, veterinární péče, plemenitby hospodářských zvířat, rybářství, myslivosti, ochrany zemědělského půdního fondu, bezpečnosti práce,

- národní výbory např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, veterinární péče, požární ochrany, rybářství, myslivosti a dohledu nad činností družstev,

— pověřené socialistické organizace např. na úseku veterinární péče a plemenitby hospodářských zvířat.

Dozorové působení prolíná postup, jehož výsledkem je vydání individuálního správního aktu v nejrůznějších úsecích státní správy zemědělství, kde by bez dozorové činnosti příslušný správní akt nemohl být vydán (např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, hospodářskotechnických úprav pozemků nebo zajišťování výroby na zemědělských nemovitostech).

Dozorové působení příslušných orgánů je ovšem realizováno nejen prostřednictvím správních aktů, ale je také součástí postupů, na jejichž podkladě jsou vydávána vyjádření nebo osvědčení (např. v rámci veterinárního dozoru). Jsou využívány také tzv. bezprostřední zákroky, které jsou v právních předpisech označovány jako neodkladná opatření, zvláštní opatření apod. Tyto prostředky se jeví jako velmi účinné např. v oblasti veterinárního nebo rostlinolékařského dozoru (formou vyloučení věci z užívání, okamžitého zničení závadného osiva nebo sadby).

Ze studie vyplynulo, že není zcela přesně formulována dozorová pravomoc u zemědělských správ, které požadují její důsledné prohloubení např. na úseku bezprostředních zákroků. Určité nejasnosti byly zjištěny v oblasti uplatňování dozorových prostředků na úseku požární ochrany vzhledem ke vztahu inspekce požární ochrany k zemědělské správě na okresní úrovni a zaměření působení zemědělské správy.

Je nepochybné, že sebelepší ustanovení o působnosti a provomoci dozorových orgánů by nemohla být úspěšně uváděna v život v konkrétní správní činnosti bez vytváření náležitých předpokladů pro výkon administrativního dozoru.

Mezi tyto předpoklady zařazujeme hlavně právo na informaci a zajištění spolupráce příslušných orgánů. Získání informací o chování dozorovaných subjektů je zabezpečováno zakotvením práva vstupu do objektů organizace, práva na vysvětlivky, odběr vzorků bez náhrady nebo nahlížení do spisů. Existují úseky, kde je toto právo výslovně zakotveno v právních předpisech (např. u veterinární péče), jsou však i takové, kde tomu tak není, kde se toto právo v podstatě předpokládá.

Spolupráce v souvislosti s administrativním dozorem v zemědělství je realizována na úrovni:

— ústředních orgánů státní správy mezi ústředními orgány státní správy federace a republik,

— národních výborů a zemědělských správ,

— pověřených socialistických organizací s národními výbory a zemědělskými správami (např. na úseku veterinární péče),

— státních inspekci (např. mezi státní inspekci jakosti zemědělských a potravinářských výrobků a státní obchodní inspekci),

— ROH a Českého svazu družstevních rolníků jako orgánu společenské kontroly na úseku bezpečnosti práce se zemědělskými správami.

V praxi se iniciativně rozvíjí např. spolupráce mezi orgány zemědělského půdního fondu a středisky geodézie a kartografie, jsou vypracovány tzv. koordinační plány práce kontrolních orgánů a uzavírány dohody o kontrolní činnosti např. na úrovni ONV, OZS, VLK ONV, což bylo ověřeno empirickým terénním výzkumem.

Administrativní dozor v zemědělství vyžaduje konečně využívání preventivního a represivního působení příslušných orgánů. Nejširší uplatnění prevence je hlavně v oblasti rostlinné výroby (např. přehlídky osiva), veterinární péče a státního dohledu nad činností družstev (např. výzva k odstranění závad). Represivní působení hlavně formou ukládání pokut je využíváno orgány dozoru v rámci ochrany zemědělského půdního fondu, plemenitby hospodářských zvířat, bezpečnosti práce a požární ochrany.

Bezprostřední vyvozování sankcí není umožněno právní úpravou např. v oblasti rozvoje rostlinné výroby nebo u veterinárního dozoru, kdy dozоровé orgány nemohou samy sankce formou pokut uložit. Bylo by vhodné de lege ferenda svěřit jim pravomoc uplatňovat sankce.

S touto problematikou úzce souvisejí otázky časových fází výkonu dozoru, který může být nejen preventivní, ale také průběžný nebo následný. V zemědělství, hlavně na úsecích rozvoje zemědělské výroby, veterinární péče a plemenitby hospodářských zvířat, má mimořádný význam dozor preventivní, který napomáhá včasnému odstranění příčin nedostatků, které by v dalších fázích byly odstranitelné jen obtížně nebo neodstranitelné. Následný dozor, realizovaný post factum, převládá např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu nebo myslivosti.

Procesněprávní aspekty výkonu administrativního dozoru včetně zvláštních druhů správního řízení je možno analyzovat pod aspektem širšího pojetí správního procesu, který prof. Máša analyzoval ve své monografii „Některé teoretické otázky socialistické správní vědy“ z r. 1980, tj.:

- a) procesu týkajícího se přípravy přijetí normativních správních aktů,
- b) procesu v oblasti aplikační činnosti orgánů státní správy,
- c) procesu v oblasti správy při vydávání vnitřních aktů správy.

V zemědělství je možno v oblasti správního procesu zjistit tyto varianty:

1. postup, kdy při realizaci oprávnění dozоровých orgánů a uplatnění dozоровých prostředků orgány dozoru postupují podle předpisů správního řádu (např. myslivost, hospodářskotechnické úpravy pozemků, zrušování chmelnic, veterinární péče),

2. postupy dle zvláštních právních předpisů (např. úsek ochrany zemědělského půdního fondu, plemenitby hospodářských zvířat),

3. postupy, které správní právo procesní výslovně neupravuje ani

správním řádem ani ve zvláštních procesněprávních předpisech (např. postup při uznávání osiva).

De lege ferenda by bylo vhodné, aby i v této oblasti byla posílena procesně právní reglementace.

Závěrečná zpráva byla kladně zhodnocena v oponentním řízení za účasti vedoucích pracovníků ČSAV a právní praxe. Byl zdůrazněn její tvůrčí a novátorský charakter, vysoká společenská aktuálnost a význam pro zefektivnění správních činností.

K PROBLEMATICE PRÁVNÍ ÚPRAVY PŮSOBNOSTI V ZÁKONĚ O NÁRODNÍCH VÝBORECH Z HLEDISKA EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA

JUDr. VLADIMÍR VOPÁLKA, právnická fakulta UK v Praze

Úvodem několik obecných úvah. Efektivnosti správního práva je zatím v naší literatuře věnována malá pozornost. Příčiny tohoto stavu je možné mj. hledat i ve značné obtížnosti „sledování“ působení právních norem: efektivnost právní úpravy se vždy určitým způsobem projeví v efektivnosti státní správy — nemusí však vždy jít o přímočarý a jednoznačný vztah. Reálné vztahy (činnosti) státní správy jsou právem upravovány s různou intenzitou, některé pouze rámcově, některé právem regulovány nejsou (nemohou být). Působení právních norem je však vždy ovlivňováno všemi procesy, které v systému státní správy probíhají. Mohou tedy nastat případy, kdy příčiny malé efektivnosti právní úpravy nebudou pouze v právu samém — např. výkon státní správy se může kvalitativně odlišovat co do místa (orgánu), náhlé změny podmínek a okolností mohou, byť i dočasně, podstatně ovlivnit realizaci právních norem apod. Nedostatečná analýza příčin nedostatků v činnosti státní správy pak může vést k časté novelizaci právních předpisů, k nárůstu prováděcích a interních předpisů apod.

Vzhledem ke značné složitosti a různorodosti vztahů v oblasti státní správy se domnívám, že základním východiskem zkoumání efektivnosti právní úpravy by měl být právní institut, jako komplex právních norem, které upravují určitý úsek společenských vztahů daného druhu. Zkoumání efektivnosti právního institutu umožní relativně komplexní přístup ke zkoumaným otázkám, umožní zkoumat též otázky působnosti a pravomoci jak z hlediska přesného vymezení, tak i stupně orgánu, který by měl věc řešit. Přitom i zde je nutno mít na zřeteli, že u institutů, které jsou společné více oblastem státní správy, může dojít při zkoumání jejich efektivnosti k rozdílným výsledkům. Například efektivnost institutu ochrany pásma může být jistě různá v oblasti dopravy, telekomunikací a ochrany kulturních památek.

Jedním ze základních předpokladů efektivnosti právní úpravy v oblasti

státní správy je přesné a jasné vymezení působnosti (kompetence) správního orgánu. Nepřesně, nejasně či nedostatečně vymezená působnost může způsobit vážné nedostatky ve správní činnosti. Efektivnost každé právní normy (institutu) je tak pevně spjata s kompetenčními normami a naopak — efektivnost kompetenčních norem nelze bez relací na celkovou hmotně-právní úpravu posoudit. Též z hlediska aktuálních legislativních prací na novelizaci zákona o národních výborech bych se chtěl v další části příspěvku zabývat právě problematikou stanovení působnosti národních výborů, popř. některými náměty k jejímu zdokonalení.

Úprava působnosti v zákoně o národních výborech (úplné znění pod č. 28/1972 Sb., dále jen zákon) je typická značnými rozdíly ve stupni abstrakce. Zákon stanoví především úkoly (§ 18), které jsou velmi široce a obecně formulované, mají dlouhodobý charakter a vyplývají ze samotného postavení a poslání národních výborů ve společnosti. Zejména v poslední době však došlo k hlubší a doplňující formulaci některých úkolů (např. úkoly komplexního územního rozvoje, úkoly v hospodářství národních výborů apod.) a tudíž zřejmě k potřebě určitého doplnění a zpřesnění úkolů uvedených v zákoně a jejich systematičtějšího uspořádání. To se dotýká i ustanovení § 2 zákona, které je někdy chápáno též jako vymezení funkcí národních výborů. Vzhledem k tomu, že plnění těchto úkolů je základním kritériem realizace působnosti národních výborů ve všech oblastech, je tento požadavek velmi naléhavý.

V odborné literatuře se též objevil názor, že působnost národních výborů by měla být v zákoně stanovena pokud možno komplexně. K tomuto názoru se lze přiklonit — i když to může mít za následek pouze velmi obecné vymezení „rámce“ působnosti. Nelze však přehlédnout výhody takovéto úpravy — nepochybně by vytvořila podmínky pro přesnější vymezení působnosti národních výborů jednotlivých stupňů a druhů a umožnila jeho větší propojenost a návaznost na obecná ustanovení, usnadnila by možnost přesnější a adekvátnější formulace pravomoci ve zvláštních zákonech a současně i přesnější úpravu pravomoci jednotlivých orgánů národních výborů v zákoně o národních výborech. V každém případě snaha o co nejkomplexnější vymezení působnosti nám může signalizovat okruhy otázek, které by v zákoně měly být upraveny.

V prvé řadě by měla být přesněji a důkladněji upravena oblast koordinační činnosti národních výborů. Zejména v souvislosti se zabezpečením komplexního rozvoje území je stávající úprava nedostatečná (srov. §§ 4, 7, 37). Spolu s úkoly kordinační činnosti národních výborů by bylo potřebné v zákoně řešit i otázky týkající se pravomoci. Posílení této stránky činnosti národních výborů neodpovídá rovněž vymezení vztahů k jiným státním orgánům (§ 6 zákona). Podrobnější úpravy si vyžadují též otázky oblastního plánování, popř. (de lege ferenda) plánování sociálně ekono-

mického rozvoje okresů a měst. Tyto otázky jsou též důležité z hlediska tendence k posílení postavení národních výborů ve střediskových obcích a ve městech.

Docela zvláštní pozornosti si zasluhuje oblast služeb. Právní úprava (mám na mysli administrativněprávní pohled) je značně roztržistěná a mnohdy zastaralá. Závěry stranických a státních dokumentů k této oblasti by si však vyžadovaly důsledného promítnutí do právní úpravy, zejména též do zákona o národních výborech. Vedle přesnějšího vymezení úkolů a otázek řízení a odpovědnosti organizací by zákon měl též řešit problematiku tzv. doplňkových forem služeb (srov. Zásady účinnějšího řízení a pružnějšího zabezpečování rozvoje placených služeb schválené P ÚV KSČ), stanovit určité zásady při realizaci jednotlivých forem, priority, možnosti vzájemné kombinace a pod. Výraznými problémy jsou též otázky odborného řízení jak ze strany národních výborů, tak ústředními orgány (aktuální např. i z hlediska VTR), stejně jako stanovení kritérií pro proporce u víceúčelově zaměřených organizací z hlediska potřeb územního celku, popř. pro možnost rušit nežádoucí výroby.

Hodně diskutovaným ustanovením zákona o národních výborech je též § 38, který vyčleňuje okruh působnosti spadající pod zvláštní režim — tzv. samostatnou působnost. Aniž je zde možno hovořit o všech sporných otázkách tohoto ustanovení, je patrné, že mj. nesplňuje požadavek přesného a jasného vymezení působnosti, což při dané konstrukci právní úpravy je značným nedostatkem.

Alespoň na tyto problémy jsem chtěl u stávající právní úpravy upozornit; otázkám působnosti národních výborů je v poslední době věnována i značná pozornost v odborném tisku. Obtížnost této problematiky ukazuje i na nutnost zabývat se v teorii správního práva více než dosud kompetenčními, popř. „organizačně kompetenčními“ normami jejich specifickými rysy a realizací. Je zřejmé, že s nárůstem složitosti a náročnosti úkolů ve státní správě, s výraznými tendencemi k racionalizaci správních procesů a s potřebou přiblížit zejména místní státní správu k občanům, bude přesnému a plnému vymezení působnosti přikládána mimořádná důležitost s ohledem na zvýšení efektivnosti správního práva při regulaci společenských procesů.

VÝZNAM NOVÝCH INSTITUTŮ V PRÁVNÍM ŘÁDU PLR PRO ZAJIŠŤOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Prof. hab. dr. JERZY SŁUŻEWSKI, Univerzita Varšava

Poznatky z průzkumů o činnosti státní správy, které byly v posledních letech získávány a prohlubovány v Polské lidové republice, poukázaly na nedostatky v právní úpravě zajišťování socialistické zákonnosti. V souvislosti s tím byly podniknuty práce ke zdokonalení systému záruk do držování zákonnosti v činnosti státní správy a v širším smyslu v činnosti státních orgánů vůbec.

Vyvrcholením zmíněných prací bylo zavedení tří institutů, které mohou a mají sehrát důležitou úlohu v zajišťování socialistické zákonosti, do našeho právního řádu. Těmito instituty jsou:

1. soudní přezkoumání správních rozhodnutí, prováděné Vrchním správním soudem a jeho pracovišti mimo sídlo soudu;
2. přezkoumávání ústavnosti zákonů a zákonnosti normativních aktů nižšího stupně, prováděné Ústavním tribunálem;
3. ústavní odpovědnost osob zastávajících nejdůležitější státní funkce, o které rozhoduje Státní tribunál.

K bodu 1)

Práce na zavedení soudního přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí v Polsku trvaly mnoho let. Z podnětu sněmovních výborů schválil Sejm dne 31. ledna 1980 zákon o Vrchním správním soudu a o změně zákoníku správního řízení.

Zmíněným zákonem byl zřízen jeden správní soud, nazvaný Vrchní správní soud. Zároveň byla ponechána možnost zřídit pracoviště tohoto soudu mimo jeho sídlo. V současné době funguje pět takových pracovišť. Soudce Vrchního správního soudu ustanovuje Státní rada z osob, majících soudcovskou kvalifikaci. Při judikování (vydávání přezkoumávacích stanovisek) jsou tito soudcové nezávislí.

Organizační dohled nad Vrchním správním soudem vykonává Státní rada. Pokud jde o činnost judikační (vydávání přezkoumávacích stanovisek), dozírá na něj Nejvyšší soud.

V rámci judikačního dohledu je Nejvyšší soud oprávněn:

- a) rozlišovat případy, kdy Vrchní správní soud provádí mimořádnou revizi a kdy vyslovuje přezkoumávací stanovisko;
- b) stanovit směrnice pro přezkoumávací činnost a pro soudní praxi Vrchního správního soudu;
- c) vydávat usnesení obsahující odpovědi na právní dotazy Vrchního správního soudu.

Do působnosti Vrchního správního soudu patří posoudit, zda správní rozhodnutí jsou v souladu se správním řádem. Tato stanoviska mají povahu kasační: zjistí-li Vrchní správní soud, že rozhodnutí odporuje právu, vydá výrok, kterým toto rozhodnutí zruší a postupuje záležitost příslušnému správnímu orgánu k novému projednání. Nutno zdůraznit, že odůvodnění výroku Vrchního správního soudu jsou pro správní orgán závaznou směrnicí při novém vyřizování záležitosti.

Ovšem ne proti všem správním rozhodnutím může být podána žaloba u Vrchního správního soudu. Zákon taxativně uvádí záležitosti z jednotlivých odvětví státní správy, ve kterých vydaná rozhodnutí mohou být tímto způsobem napadena. Jsou to záležitosti z oblasti:

1. výstavby, stavebního dozoru, stavebních materiálů, urbanistiky a architektury;
2. cen, poplatků a tarifních sazeb;
3. veřejných silnic, jejich udržování a ochrany včetně osobních úkonů při údržbě silnic, provozu na veřejných silnicích, komunikacích, spojů, plavby, dopravy a zasilatelství;
4. činnosti v oblasti výtvarnictví, řemesla, neřemeslnických služeb, obchodu, potravinářského průmyslu a veřejného stravování, jakož i dalších druhů hospodářské činnosti;
5. evidence obyvatelstva, osobních průkazů, matrik a také jmen a příjmení obyvatel;
6. geologie, geodézie a kartografie;
7. místního a bytového hospodářství, hospodaření s půdou, s bytovým a domovním fondem a ve věcech udržování čistoty v městech a obcích;
8. hospodaření na úseku palivoenergetickém, surovinovém a materiálovém, těžby a jiného způsobu získávání nerostů a jiných přírodních surovin, jakož i jejich využívání, důlních škod a oběhu surovin, materiálů a výrobků.
9. vodního hospodářství;
10. zásobování potravinami, potravin a výživy;
11. povinností daňových a jiných peněžních plnění, pro něž platí daňové právní předpisy, jakož i pohledávek celních s vyloučením daňových povinností a celních pohledávek státních organizací;
12. převodu nemovitostí a převodu movitých věcí;

13. ochrany přírody a životního prostředí;
14. osvěty a výchovy, vysokého školství, kultury a umění a kulturních statků a muzeí, jakož i činnosti umělecké a zábavní;
15. územního plánování;
16. zemědělství a lesnictví včetně hospodaření se zemědělskou a lesní půdou, způsobu hospodaření s touto půdou a jejího využívání, scelování a výměny pozemků, přejímání zemědělských a lesních nemovitostí do státního vlastnictví, otázek vlastnictví a převodu těchto nemovitostí, rostlinné a živočišné výroby, zemědělských kultur, chovatelství, semenářství, ochrany zvířat a rostlin, myslivosti a rybářství;
17. oprávnění k výkonu určitých činností a povolání;
18. vyvlastnění nemovitostí a jiných práv;
19. zaměstnanosti a otázek sociálních;
20. zdravotnictví a sociální péče, zásad zdravotně-epidemiologických, tělesné výchovy, sportu a turistiky, jakož i sportovní činnosti.

Kromě toho může být Vrchnímu správnímu soudu podána stížnost v případě, že správní orgán ve stanovené lhůtě nevydal rozhodnutí. V tomto případě má Vrchní správní soud právo stanovit lhůtu a uložit správnímu orgánu, aby během této lhůty ve věci rozhodl.

Z dalších podstatných oprávnění Vrchního správního soudu lze uvést ještě tato dvě oprávnění:

- a) soud má právo upozornit správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí, na podstatné nedostatky v jeho práci;
- b) v případě, že zjistí rozpor prováděcích předpisů se zákonem, je soud oprávněn upozornit na tento rozpor orgán, který prováděcí předpis vydal.

Právo stížnosti k Vrchnímu správnímu soudu přísluší následujícím subjektům:

1. účastníku správního řízení;
2. společenské organizaci oprávněné v rámci společenského zájmu účastnit se správního řízení jako strana;
3. prokurátorovi vykonávajícímu dohled nad dodržováním zákonnosti správními orgány.

Podmínkou připuštění stížnosti k Vrchnímu správnímu soudu je skutečnost, že byly vyčerpány prostředky instanční kontroly ve správním řízení.

Vrchní správní soud zahájil svou činnost dnem 1. září 1981. Uplynula tedy příliš krátká doba, než aby bylo možno pokusit se o hodnocení jeho činnosti. Z dílčích informací a údajů lze přesto dovozovat, že působnost soudu a jeho stanoviska přispějí ke zvýšení právní disciplíny orgánů státní správy. Působnost Vrchního správního soudu přispívá rovněž, byť to bylo méně zjištělné, k vyšší úrovni právní stránky normativních aktů, k sevřenějšímu a přesnějšímu vymezování daných problémů a pře-

devším k důslednějšímu respektování zásady, aby normativní právní akty nižšího stupně byly ve shodě se zákony.

K bodu 2)

Jedním ze zásadních problémů socialistické zákonnosti je požadavek, aby všechny normativní právní akty byly v souladu s ústavou a jinými zákony.

Jak ukázaly různé průzkumy provedené v Polsku, vzbuzoval v některých případech soulad normativních aktů s ústavou a jinými zákony pochybnosti a výhrady. To vyvolalo potřebu zřídit orgán, který by zjišťoval a posuzoval, zda normativní akty jsou s ústavou a jinými zákony ve shodě.

Dne 26. března 1982 Sejm přijal zákon o změně Ústavy Polské lidové republiky. Tento zákon předvídá zřízení Ústavního tribunálu.

Úlohou Ústavního tribunálu je posuzovat, zda zákony jsou ve shodě s ústavou a zda jiné normativní akty ústředních a jim naroveň postavených státních orgánů odpovídají zákonům.

Stanovisko Ústavního tribunálu, že zákon odporuje ústavě, podléhá posouzení Sejmu. Takto tedy výroky Tribunálu neporušují a neomezují postavení Sejmu jako nejvyššího orgánu státní moci. Výroky tribunálu lze z tohoto hlediska považovat za návrhy svého druhu předkládané Sejmu. Avšak výroky Ústavního tribunálu, že normativní akty nižšího stupně, např. nařízení nebo usnesení Rady ministrů, vyhlášky a nařízení ministrů, odporují ústavě nebo jiným zákonům, jsou pro tyto orgány závazné a nevyžadují souhlasu Sejmu.

Členy Ústavního tribunálu volí Sejm z význačných právníků. Členové tribunálu jsou nezávislí a podléhají pouze ústavě.

V současné době je v závěrečné fázi návrh zákona o Ústavním tribunálu, ve kterém se předpokládá podrobná úprava kompetence tribunálu, jeho organizace a řízení před ním.

K bodu 3)

Státní tribunál byl zřízen zákonem ze dne 26. března 1982. Před státním tribunálem se zodpovídají osoby zastávající nejvyšší státní funkce, tj.:

- členové Státní rady;
- osoby tvořící Radu ministrů;
- předseda Nejvyšší kontrolní komory;
- předseda Národní polské banky;
- generální prokurátor;
- vedoucí ústředních úřadů.

Ústavní odpovědnost se vztahuje na jednání v rámci úřední činnosti nebo v souvislosti se zastávanou funkcí, které záleží v zaviněném porušení ústavy nebo jiného zákona, pokud se nejedná o trestný čin. Státní tri-

bunál může projednávat společně věci patřící do ústavní i trestní odpovědnosti.

Právo volat k odpovědnosti osoby zastávající nejvyšší státní funkce má výlučně Sejm. Návrh na volání k ústavní odpovědnosti může předložit předsednictvu Sejmu:

- a) sněmovní výbor nebo
- b) skupina nejméně 50 poslanců nebo
- c) Státní rada nebo
- d) Ústavní tribunál.

Předsednictvo Sejmu postupuje takový návrh sněmovnímu výboru pro ústavní odpovědnost. Výbor po prozkoumání záležitosti předkládá Sejmu návrh na volání k ústavní odpovědnosti nebo na zastavení řízení. Sejm vydává v této záležitosti usnesení.

Státní tribunál je volen Sejmem na jeho volební období. Skládá se z předsedy, jímž je první předseda Nejvyššího soudu a z členů a jejich zástupců volených z osob mimo poslance. Nejméně polovina členů tribunálu má mít soudcovskou kvalifikaci.

Členové tribunálu jsou při výkonu svých soudcovských funkcí nezávislí a podléhají pouze zákonům. Státní tribunál rozhoduje jako soud první instance (ve složení omezeného počtu členů) a jako soud odvolací (v plném složení).

Státní tribunál může vyslovit tyto tresty:

1. ztrátu aktivního a pasivního volebního práva do Sejmu a národních rad;

2. zákaz zastávání vedoucích míst nebo plnění funkcí spojených se zvláštní odpovědností ve státních orgánech a společenských organizacích;

3. odnětí všech nebo některých řádů a vyznamenání a čestných titulů a ztrátu možnosti je získat.

Uvedené tresty mohou být vyslovovány na dobu od 2 do 10 let s tím, že trest uvedený pod č. 2) může být vysloven i natrvalo.

ÚLOHA PRACOVNÍKŮ PŘI ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

JUDr. ALENA HORČICOVÁ, CSc., Ústav státní správy, Praha

V hlavním referátu i v několika dalších vystoupeních bylo poukázáno na některé aspekty, které mají význam pro zdokonalování a zefektivňování socialistické státní správy, hlubší uplatňování principů, jimiž se řídí její činnost, ale i na využívání nástrojů, kterými lze systematického zdokonalování dosahovat.

Je nesporné, že úkoly a cíle státní správy nabyly kvantitativně, ale zejména kvalitativně takových rozměrů, že je nelze srovnávat s úkoly předcházejících období, a tím méně s posláním a úkoly státní správy v nesocialistických státech. Z této skutečnosti — jejíž podstata je obecně známa — vyplývají nejen výrazně zvýšené, ale i kvalitativně odlišné úkoly pro všechny činitele, kteří o racionálním působení státní správy rozhodují, zejména pro pracovníky státní správy.

Z mnoha aspektů bych chtěla podtrhnout alespoň některé, s nimiž se všichni ztotožňujeme. Jde např. o konstatování prof. Lukeše, jaký vliv mají na vývoj státní správy nezbytné změny profilu jejich pracovníků, nebo dnes prof. Mášou přednesené teze o závislosti správné aplikace a interpretace práva na kvalifikaci pracovníků, Tatáž východiska vedla kolektiv autorů Ústavu státní správy v článku „Pracovníci socialistické státní správy“, uveřejněném v Právniku č. 10/1981 ke konstatování, že „... je státní řízení mimořádně komplikované a vyžaduje... stále větší podíl vědy a odborníků, ... a nemohlo by být zvládnuto, jen činností dobrovolných funkcionářů. Analýzy současného stavu ukazují stále širší okruh faktorů ovlivňujících kvalitu správy a řízení, majících bezprostřední vliv i na programové prohlubování socialistické demokracie a socialistické zákonitosti. Například rozbor výsledků činnosti národních výborů ukazují na velký význam vzájemného vztahu funkcionářů a odborného aparátu pro dosahování cílů vytyčených těmito orgánům. Aparát nemůže sice v žádném případě nahrazovat volené funkcionáře, k jeho předním úkolům však patří vytvářet pro práci funkcionářů optimální podmínky.

Společným jmenovatelem všech aspektů majících bezprostřední vliv na výsledky činnosti a dosahování stanovených cílů je zcela průkazně kvalita pracovníků a zaměření jejich úsilí, resp. jejich ztotožňování se s cíli organizace, v níž působí. Z tohoto konstatování pramení snaha o co nejúplnější postižení rozhodujících činitelů, charakterizujících politické, odborné a osobní kvality, které musíme diferencovaně — podle oboru působnosti a zařazení — od pracovníků nekompromisně požadovat. Tyto úvahy se staly podkladem snahy o co nejpresnější identifikaci požadavků na ideově politickou, odbornou i osobní úroveň těch, jimž náš stát a jeho orgány svě-
řují v té či oné míře výkon státní moci a správy. Proto se úsilí o odstranění nedostatků v kvalifikaci pojaté v nejširším slova smyslu — o přijímání jen plně kvalifikovaných pracovníků — stalo středem pozornosti celé řady státních orgánů a institucí.

Při tomto konstatování vystupuje do popředí pochopitelně i otázka zachování žádoucí sociální a třídní struktury, odpovídající stupni rozvoje socialistické společnosti. Toto hledisko je závažné pro výběr a rozmísťování pracovníků ve státní správě. Současná etapa vývoje společnosti nastoluje jako aktuální i další problémy, jakými jsou např. otázky stanovení odpovídajících požadavků na kvalifikaci pracovníků, závažný problém správného využívání odbornosti tak, aby bylo zabezpečeno kvalitní plnění úkolů, ale současně byl dán dostatečný prostor seberealizaci pracovníků. Jsme stále svědky toho, že předepsané požadavky na vzdělání a praxi ve vztahu k určitým funkcím nepostihují skutečné potřeby daného funkčního místa, a to ve dvou směrech. V prvním případě jde o předimenzované, nebo konkrétní náplni funkčního místa neodpovídající požadavky na kvalifikaci pracovníků, nebo o jejich příliš široké vymezení. Ve druhém případě jde o podcenění požadavků na kvalifikaci u některých funkčních míst stanovením nízkých požadavků. Není např. uplatňován požadavek postgraduálního studia, což se projevuje i u nově se vytvářejících profesí, které v podstatě vyplývají z modernizace státní správy. Souhrnně lze konstatovat, že stanovení kvalifikačních požadavků u pracovníků státní správy zaostává za současnými, ale zejména výhledovými potřebami. Je nutno si uvědomit, že vytváření profilu pracovníků je permanentní proces, na němž bezprostředně závisí úspěšnost plnění úkolů státní správy. Jeho realizace patří k základním úkolům každého vedoucího pracovníka. Nejde v žádném případě o destabilizaci kritérií pro posuzování kvalitativních potřeb státní správy, nýbrž o nezbytné reagování na vývojové trendy, které jsou v základních rysech dostatečně známé. Nevyhovění tomuto požadavku je jednou z vážných příčin potlačování nebo nedostatečného využívání motivačních faktorů, které vedou ke ztrátě zájmu pracovníků o výsledky práce, nebo o působení ve státní správě vůbec.

Rozsah a zejména členitost úkolů státní správy a jim odpovídající zaměření kvalifikace pracovníků činí obtížnou jak otázku zjištění optimálních profilů pracovníků, tak volbu jejich nejvhodnější přípravy pro působení ve státní správě.

Školská soustava se může tohoto úkolu zhostit pouze do určité míry, a to vytvářením rámcových (obecných) profilů svých absolventů. V dotváření profilů dle konkrétnějších požadavků spočívá další z velmi významných úkolů školské soustavy — a to pomaturitní a postgraduální studium i specializační kursy. Rozhodující podíl v doprofilování pracovníků tak, aby jejich kvalifikace odpovídala skutečným potřebám státní správy, připadá organizacím a institucím, které se v rámci státní správy těmito problémy zabývají. Je-li vytváření základního profilu pracovníků státní správy společným úkolem školské soustavy a orgánů státní správy, spočívající v tom, že státní správa uplatňuje u školské správy své požadavky, a tato jim dle možnosti vyhovuje, je doprofilování pracovních profilů pracovníků věcí orgánů státní správy samotných. Na nich závisí dotváření speciální kvalifikace, nutné pro efektivní činnost ve státní správě a respektující specifika státní správy jako celku i příslušných funkčních míst.

Tato konstatování platí obecně pro zdokonalování činnosti socialistické státní správy, a tím výrazněji platí pro upevňování socialistické zákonnosti ve státní správě.

Je nutné mít na zřeteli, že zejména pracovníci působící ve státní správě, kteří se podílejí jak na tvorbě práva, tak na interpretaci a aplikaci práva, musí svojí kvalifikací zabezpečovat rozvíjení socialistické zákonnosti.

Proto je výchově a dalšímu vzdělávání v průběhu působení pracovníků ve státní správě, a to jak pracovníků legislativy, tak i ostatních pracovníků, nutno věnovat pozornost. Ústav státní správy se již delší dobu zaměřuje na pomoc praxi při dalším vzdělávání pracovníků v oblasti práva, a to zejména pořádáním kursů a seminářů pro pracovníky legislativy s kratší praxí, v posledním období i přípravou dalších forem výchovy pro zvyšování kvalifikace pracovníků.

Současně se zabývá ve spolupráci s právnickou fakultou UK realizací dalších forem zvyšování kvalifikace právníků přípravou specializovaného postgraduálního studia.

Při dalším vzdělávání právníků působících ve státní správě je nutné věnovat zvláštní pozornost i jejich dalšímu poslání, kterým je právně politická výchova spolupracovníků, a u těch právníků, kteří působí na národních výborech, i občanů.

Je tomu tak zejména proto, že úloha práva a socialistické zákonnosti nabývá s rozvojem socialistické společnosti na významu. Pro pracovníky státní správy a zvláště pro pracovníky národních výborů, kteří jsou v bezprostředním každodenním styku s občany, jsou znalosti práva velmi po-

třebné. Tito pracovníci mají možnost působit na šíření základních znalostí práva, napomáhat jeho uplatnění v životě a angažovat se v boji proti porušování socialistického práva a socialistické zákonnosti vůbec.

KONTROLA JAKO JEDEN Z DŮLEŽITÝCH PRÁVNÍCH PROSTŘEDKŮ OVLIVNŇUJÍCÍCH BUDOVÁNÍ ROZVINUTÉ SOCIALISTICKÉ SPOLEČNOSTI

JUDr. JIŘÍ MASAŘÍK, Vysoká škola Sboru národní bezpečnosti v Praze

XV. a XVI. sjezd KSČ a zasedání ÚV KSČ kladly na jedno z předních míst nutnost zvýšit úroveň a účinnost řídicí práce, a tedy i kontroly. K zajištění tohoto úkolu byly přijaty „Zásady k zajištění kontroly v NH a ve státní správě“, které plní významnou funkci při zdokonalování kontroly systému prováděné vedoucími pracovníky a odbornými kontrolními útvary. Přes všechny klady je možné uvést, že v některých případech kontrola u některých vedoucích pracovníků se nestala součástí jejich řídicí práce, a tedy hlavní metodou jejich činnosti.

Při plnění úkolů 7. pětiletky a v současných vnitřních a vnějších podmínkách při aktivním působení „Zdokonalované soustavy plánovitého řízení NH“ je kontrola jedním z důležitých nástrojů prosazování závěrů XVI. sjezdu KSČ.

Kontrola je objektivní součástí řízení, neboť v dialektické jednotě s ostatními částmi řízení a ve spojení s vůlí, schopnostmi a možnostmi řídicího subjektu zabezpečuje cílové chování řízených objektů. Kontrola musí navazovat na kontrolní funkci vedoucí síly společnosti — Komunistické strany Československa. Úlohu kontroly nelze přeceňovat a nemůže nahradit řízení vedoucími, jak je někdy mylně myšleno. Vlastní kontrola a právě posílení jejího vlivu a rostoucí náročnost na kontrolu, musí působit jako aktivní faktor v řídicím procesu, dávat podněty řídicím pracovníkům, prověřovat, zjišťovat chyby, nedostatky a jejich příčiny. Kontrola však musí zároveň působit jako nástroj, tj. mocenský nástroj orgánů, případně státu a vynucovat i za použití sankčních opatření plnění úkolů, odstraňování nedostatků a jejich příčin a předně vynucovat plnění hospodářské, státní a jiné disciplíny. Vedoucí pracovníci, aby mohli účinně zasahovat, musí disponovat účinnými konkrétními opatřeními, kterých se však nesmí obávat použít.

Právní předpisy a opatření stranických a státních orgánů ukládají vedoucím pracovníkům a řídicím orgánům předcházet závažným nedostatkům v NH a v případě, že se vyskytnou, včas je odhalovat prostřednictvím

kontrolního systému a reagovat na nedostatky zajištěním důsledné nápravy. Socialistická společnost má především mimořádný zájem na tom, aby bylo řádně hospodařeno se socialistickým společenským majetkem a nedocházelo k jeho zneužívání, poškozování a jiným neoprávněným zásahům.

Jestliže se zamyslíme nad kontrolním systémem NH a ve státní správě, zjistíme, že kontrolní systém není jednoduchý, tvoří ho řada subsystémů, které pracují buď samostatně, nebo jako součást řídicích orgánů. Pro názornost uvádím — v systému kontroly v našem státě samostatně pracuje především VLK ČSSR, ČSR a SSR a VLK národních výborů, na některých hospodářských organizacích — závodní komise LK. Kontrolními orgány, které pracují samostatně, je skupina inspekci: Státní obchodní inspekce, Státní inspekce jakosti, energetická, letecká atd. Obdobný charakter mají také čtyři zkušebny řízené přímo Úřadem pro normalizaci a měření. Do systému kontroly je nutno zařadit i rozsáhlou síť kontrolních útvarů ministerstev a ostatních ústředních orgánů, středních článků řízení, VHJ, podniků a jiných organizací. Dále do této soustavy se řadí i resortní a oborové zkušebny a i technická kontrola kvality výroby.¹⁾

Příčiny nedostatků, které způsobují, že kontrola není dosud účinná, vyplývají z materiálů o kontrolní činnosti, kde jsou uváděny nedostatky, které se přímo dotýkají vedoucích pracovníků. Z materiálu vyplývá, že sice došlo k určitým zlepšením, ale že v četných případech vedoucí pracovníci dostatečně nezabezpečují stanovené úkoly, neznají dobře situaci ve vlastních a ani v podřízených organizacích, a proto také nemohou odpovědně a včas plnit uložené úkoly a důsledně realizovat svoji činnost. Neznalost situace vyplývá z vlastní špatné kontrolní činnosti anebo vedoucí pracovník je i od kontrolních útvarů mylně informován.

Jestliže však pracovník není dostatečně informován, má to za následek, že nezná odchylky vývoje a jejich příčiny a také na ně nemůže včas reagovat a korigovat je. V některých případech nezájem vedoucích pracovníků má pak i negativní dopad na vytvořené kontrolní útvary. Kontrolní útvary, zejména ve vnitřní kontrole, pracují bez vazby na řízení, neprovádějí vyhledávání základních nedostatků a jejich příčin a nevedou kontrolu v souladu s úkoly, které mají zabezpečovat. Jednou z důležitých povinností vedoucího organizace je proto vysoká náročnost na vytvořené kontrolní útvary, náročnost vůči svým podřízeným vedoucím pracovníkům a jejich podpora. Kontrolní útvar je pomocným orgánem každého vedoucího, pomáhá mu řídit chod dané organizace, ukazuje mu nedostatky a rezervy, které jsou v organizaci.²⁾

¹⁾ Houska Miloš: K problematice kontrolních systémů, Kontrola 1979, č. 6, str. 24.

²⁾ Srovnej VLK ČSSR — Opatření ke zdokonalení kontrol. systému v NH a ve státní správě, str. 7—8.

Vážné nedostatky jsou v činnosti kontrolních útvarů v otázkách objektivit. Kontrolní orgány podléhají různým vlivům a nedůsledně řeší některé závažné problémy, kontrolní činnost náležitě neplánují a tak rozptylují své síly na nevýznamné dílčí úkoly, neodhalují slabiny v řízení u vedoucích podřízených organizací.

Efektivnost kontrolní činnosti na zmíněných úsecích může být snižována a ovlivňována zejména těmito skutečnostmi:

- pracovníci některých kontrolních orgánů nemají dostatečnou schopnost provádět kontrolní zjištění a nezřídka též plnou měrou zjišťovat jejich objektivitu. Proto se základním nedostatkům vyhýbají anebo je zlehčují. Základ k odstranění této slabiny je třeba hledat v posílení objektivit kontrolních zjištění a výsledných materiálů, zejména ve vytváření podmínek nezávislosti kontroly na kontrolovaných pracovnících, funkcionářích a organizacích;

- při vlastní kontrolní činnosti se vyskytuje řada nedostatků, spočívajících převážně v tom, že nejsou v dostatečné míře objasněny výsledky kontrolních akcí a příčiny nedostatků. V některých případech nejsou uváděni pracovníci, kteří jsou odpovědní za vznik a trvání závad anebo není uváděno jejich nesprávné jednání. Závažným nedostatkem zpracování závěrů prověrek je, že nejsou vyžadována vysvětlení odpovědných osob, někdy tam vysvětlivky sice jsou, ale kontrolní pracovník tvrzení odpovědných osob neproověřil a nezpřesnil je novým opakovaným zjištěním;

- odpovědným pracovníkům není navrhováno, aby vyvodili z kontroly a zjištěných nedostatků osobní odpovědnost směřující buď k náhradě vzniklé škody, nebo k uplatnění kárných opatření.

Nedostatkem v činnosti kontrolních útvarů je základní porušování oznamovací povinnosti při zjištění případů trestné činnosti. Častým nedostatkem je, že se nedodrží povinnost podle § 8 trestního řádu, která ukládá organizacím neprodleně a bezprostředně oznamovat trestnou činnost prokurátoru nebo SNB.

Závažnou otázkou je tzv. technická kontrola kvality výroby. Komplexní systém kontroly jakosti ve výrobních organizacích není všude plně budován a uplatněn, není zajištěna objektivita a účinnost práce. Vedoucí organizací a podniků, převážně výrobních, dávají přednost plnění plánu před zkoumáním kvality výrobků. Domnívám se, že pozitivní změnu v oblasti jakosti výrobků je možno dosáhnout důraznou realizací opatření ke „Zdokonalení soustavy plánovitého řízení v NH“. Právě při této realizaci a naplnění jejich cílů musí významnou úlohu, a to i ve zlepšení práce sehrát technická kontrola, která musí upozorňovat vedoucí a řídicí pracovníky výroby na hromadně se vyskytující vady a nedostatky a navrhnout uplatnění sankcí a postihů.

Svoji úlohu v oblasti výroby musí účinně sehrát státní inspekce, které

v rámci své kontrolní činnosti mohou ovlivnit kvalitu a práci některých našich výrobních závodů. Jako příklad nedostatečné činnosti kontrolních orgánů je možno uvést činnost orgánů v palivoenergetické oblasti. Každý ví, že je nutné s vyrobenou energií dobře, hospodárně a účelně hospodařit. Je však mnoho poznatků, že dochází k plýtvání energií. Že kontrolní orgány disponují patřičnými oprávněními, svědčí to, že Státní energetická inspekce může ukládat podnikům a organizacím pokutu až do výše 100 000 Kčs a odpovědným pracovníkům až do výše 10 000 Kčs. Těchto opatření se však nevyužívá. V roce 1975 toto oprávnění nebylo vůbec použito. V období let 1977–79 uložily orgány státní energetické inspekce jen 34 postihů vůči pracovníkům odpovědným za neekonomické využívání energie.³⁾

Státní obchodní inspekce může ukládat odpovědným pracovníkům blokové pokuty do výše 100 Kčs a peněžitě pokuty do výše 2000 Kčs. O malém postihu v obchodní síti svědčí ta skutečnost, že např. v roce 1979 bylo uloženo asi 4500 osobám peněžitá pokuta v průměrné výši 620 Kčs.⁴⁾

Dobře víme, že v obchodní síti jsou značné nedostatky, které jsou často řešeny až v trestním řízení, např. poškozování spotřebitele, rozkrádání majetku v soc. vlastnictví atd. Ale obchodní inspekce, jak je z příkladů patrné, neprovádí dostatečně svou kontrolní činnost a nepoužívá v dostatečné míře sankce.

Další závažnou otázkou je vůbec oprávnění inspekce jakosti zemědělských a potravinářských výrobků. Tato inspekce prakticky podle zákonné úpravy nemá právo peněžitě postihu. Je tedy otázkou, zda není nutné změnit toto postavení tak, aby mohla disponovat sankcemi u nejakostní výroby. To totiž vede k tomu, že jakostní inspekce zemědělských a potravinářských výrobků prakticky neprovádí svá oprávnění vůči odpovědným osobám.

Pro kvalitu kontrolní činnosti má rozhodující význam složení kontrolních útvarů. Kontrolní orgán by měl být znalý problematiky, kterou bude kontrolovat, musí mít schopnost rozpoznat nedostatky a jejich příčiny. Základní význam má politická úroveň, odborné vzdělání a praxe v daném nebo příbuzném oboru. Významnou úlohu zde má i otázka stability kádrů, jejich právního i materiálního zabezpečení a i otázka nezávislosti, protože právě nezávislost je jedním z předpokladů, že kontrolní orgán nebude ovlivňován vedením organizace. Na kvalitu provádění kontrolních akcí působí i další vlivy jako např. generační problém, adaptabilita na provádění kontrol aj.

³⁾ Opatření ke zdokonalení kontrolního systému v NH a státní správě — Zpráva o stavu a úrovni kontroly v ČSSR, VLK ČSSR Praha 1981, str. 32–33.

⁴⁾ Tamtéž.

Otázka kritérií efektivnosti systému kontroly je velice úzce spojena s některými dalšími faktory:

- složení kontrolního systému;
- úroveň právního vědomí občanů a pracujících;
- rychlost zjištění výsledků;
- vynaložení minimálních nákladů na kontrolu – hospodárnost.

Systém kontroly může být jen tehdy efektivní, jestliže potřebné informace jsou získávány s vynaložením nejmenších ztrát lidské energie, času, materiálních a finančních prostředků.⁵⁾

Otázky související s hospodárností kontroly a jejími kritérii by měly být sledovány všemi příslušnými kontrolními orgány, a to z těch důvodů, aby náklady na provádění kontroly byly co nejmenší.

Kontrola je jednou z nezbytných funkcí socialistické společnosti, bez které by se tato nemohla úspěšně rozvíjet. V každé historické etapě má kontrola určitý specifický význam a funkci. Hlavní tendencí v současné etapě je stále vzrůstající aktivita a stále zvyšující se úloha preventivního uskutečňování kontroly. Nelze však opomíjet ani výchovnou funkci, která je dána tím, že kontrola podrobuje kritické analýze především úlohu lidského činitele, vztahy konkrétních lidí k plnění povinností vůči společnosti, zkoumá chyby a vyzvedává dobré zkušenosti, zvažuje míru odpovědnosti. Výchovná funkce kontroly by měla vést především ke zvyšování úlohy společenských organizací v uskutečňování kontroly a kontroly pracujících. V posledních letech se rozšířila jejich kontrolní zplnomocnění a jejich kontrolní činnost se velice úzce váže na kontrolu a spolupráci se státními orgány. Na druhé straně roste aktivita samotných kontrolních orgánů, které jsou hlavní silou v oblasti kontroly ve státě. Tyto tendence se projevují ve změně charakteru podání, oznámení a podnětů, ve kterých se občané obracejí na státní orgány a organizace. Obdobné tendence se projevují u národních výborů, a to v aktivitě poslanců v jednotlivých jeho orgánech.

K tomu, aby především náprava byla efektivní, je nutné však ukládat sankce zejména podle těchto zásad:

- využít všech druhů sankcí a opatření; v určitém konkrétním případě použít té sankce, která v daném případě bude zabezpečovat nápravu;
- při ukládání sankcí orientovat postih především na osoby, které jsou odpovědné za nedostatky;
- ukládat také sankce za nedostatky v řízení.

V závěru je možné uvést, že v současné etapě budování rozvinuté socialistické společnosti je nutné zabezpečit efektivní využívání kontrol s cílem hospodárnosti, kvality a efektivnosti veškeré činnosti orgánů a or-

⁵⁾ Jeremenko: „Sociální kontrola v SSSR“, vydavatelství Voroněžské univerzity 1981, str. 185–193.

ganizací. Jako „de lege ferenda“ by bylo vhodné promyslet sjednocení kontroly, aby nebyla rozštěpena do jednotlivých subsystémů, aby skutečně řízení a koordinace plánů činnosti byly prováděny jediným nejvyšším kontrolním orgánem, alespoň metodickým usměrňováním. Provést právní úpravu u těch kontrol, u kterých se jeví jako neúčinná.

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich vedoucí by měli dbát na to, aby kontrola sloužila těm cílům, pro které byla zřízena, a to předně:

- jak jsou aplikovány a uváděny v život vlastní předpisy vydávané orgány a organizacemi;
- jak je zabezpečeno plnění stranických usnesení a realizace právních předpisů;
- zda je kontrola včasná, průběžná a pravidelná a hlavně, zda jsou odstraňovány nedostatky a jejich příčiny zjištěné kontrolními orgány.

K VÝSLEDKŮM A ZAMĚŘENÍ VĚDECKOVÝZKUMNÉ ČINNOSTI — NĚKTERÝM OTÁZKÁM INSTANČNÍHO DOZORU A PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI

Doc. JUDr. MILADA PLŠKOVÁ, CSc., právnická fakulta UJEP v Brně

Ve svém diskusním příspěvku zaměřeném na některé otázky instančního dozoru a právní odpovědnosti se především chci alespoň ve stručnosti zmínit o některých poznatcích, které byly získány při řešení samostatné etapy dílčího vědeckovýzkumného úkolu v rámci Ústavu státu a práva ČSAV v Praze pro šestou pětiletku. Zkoumaná problematika samostatné etapy s názvem „Instanční dozor v soustavě národních výborů“ se také zčásti dotýká některých právních problémů a výsledků zkoumání, s nimiž máme možnost se seznámit na této konferenci.

Instituce instančního dozoru v československé socialistické státní správě byla zkoumána v rámci současně platné právní úpravy s přihlédnutím ke zkušenostem a potřebám správního řízení.

Při zkoumání instančního dozoru byla věnována pozornost i některým souvisejícím otázkám, zejména socialistické zákonnosti, jejím zárukám, kontrole a jejím jednotlivým druhům a současným teoretickým poznatkům o druhovém odlišení kontroly, dozoru a dohledu. V podstatě bylo možné dojít k určitým závěrům, a sice, že základ pojmového vymezení tvoří kontrola, široce pojatá. Ta pak zahrnuje kontrolu v užším smyslu, dozor a dohled. Státní orgán, pověřený výkonem dozoru, dozírá na činnost dozorovaného objektu a dbá, aby v jeho činnosti nevznikaly vady a nedostatky. Sám však nemůže sjednat nápravu ve smyslu odstranění závadného stavu u dozorovaného objektu, má však právní prostředky, které může použít tak, aby donutil dozoru podřízený objekt či jeho přímého nadřízeného sjednat nápravu nebo mu zabránit v pokračování v závadném stavu.

Zvláštního významu nabývá instanční dozor ve správním řízení. Organizační nadřízenost zde splývá s nadřízeností odvolacího orgánu, a tudíž zcela právem má tento odvolací orgán ve svém dozorovém postavení i dozorový prostředek s takovou právní silou, že může nejen pozastavit závadný stav (jako u dozoru obecně pojatého), ale může též i sám napravit vady a odstranit nedostatky správního rozhodnutí, které vydal instančně

podřízený správní orgán. Toto pojetí také odlišuje dozor vnitřní, který má možnost provést nápravu vad vlastními právními prostředky, od dozoru vnějšího.

V souvislosti s otázkou instančního dozoru nutno k jeho účinnosti pro zabezpečování socialistické zákonnosti zdůraznit jeho soustavnou realizaci nadřízenými orgány.

Při řešení základní otázky instančního dozoru byla věnována pozornost i pojmovému vymezení dohledu. Dohled lze považovat za takovou formu kontroly, která je svěřena orgánu nebo organizaci v rámci jejich odborné kompetence. Průběžným sledováním objektu, který je podřízen dohledu, lze zjišťovat odchylky od stanovených povinností a vlastností. Dohlížecí orgán při zjištění odchylek upozorní objekt podřízený dohledu na rozdílnost, dává podnět k provedení nápravy, případně na odchylku upozorní příslušný orgán, který je oprávněn nápravu zajistit svým zásahem. Nápravná opatření však dohlédací orgán sám učinit nemůže.

I když bylo využito při zkoumání základní otázky teoretické literatury v poměrně širokém rozsahu a také i faktický materiál o činnosti správních orgánů byl dostačující, nutno říci, že problematika instančního dozoru je stále diskusní a bude nutné se k ní vrátit.

Výzkumná práce v rámci řešeného úkolu dále zhodnotila vývoj a současný stav dozorové problematiky i praktickým ověřením stavu rozhodovacího procesu ve správním řízení, které konají národní výbory. Zejména bylo ověřováno, jak je zajišťována zákonnost v tomto řízení a nakolik jsou dostačující právní prostředky k jejímu zajištění. Dostatek informací, poznání minulého a současného stavu poskytovalo vcelku velmi obsáhlý písemný materiál z oblasti správního řízení a výkonu státní správy jako celku, který byl zpracován z národních výborů všech tří stupňů. Byl zkoumán vývoj v průběhu tří let a v některých otázkách i za více let, a to v územním obvodu Jihomoravského krajského národního výboru, Národního výboru města Brna, okresního národního výboru ve Žďáře nad Sázavou, okresního národního výboru Brno-venkov a všech obvodních národních výborů v městě Brně, dále v územním obvodu Severomoravského kraje v okrese Přerov a MěNV Kojetín.

K rozšíření poznatků přispěly i materiály Krajské prokuratury v Brně, městské prokuratury v Brně a ke srovnání i některé publikované výsledky všeobecného dozoru prokuratury v České socialistické republice. Tyto ucelené materiály umožnily poměrně podrobně podchytit vývojovou stránku správního řízení a v této souvislosti i způsob zabezpečování socialistické zákonnosti v rozhodování o právních poměrech občanů a organizací. Ukázalo se však také i to, jak vyšší, nadřízené orgány národních výborů dozírají na činnost podřízených a jak využívají právní prostředky instančního dozoru k nápravě vad správního řízení.

Bylo také možno konstatovat, že přijatými opatřeními vlády České socialistické republiky a ústředního orgánu — ministerstva vnitra, kterými byly stanoveny jednotné zásady ke zkvalitňování postupu při vyřizování záležitostí občanů a organizací, se podstatně přispělo ke sledování účinnosti a kvality vlastního výkonu státní správy, zvláště pak správního řízení. A že přehled, který byl získán a je získáván na všech stupních národních výborů umožňuje odvolacím orgánům provádění soustavného instančního dozoru nad celým rozhodovacím procesem. To se také konkrétně projevilo na zvýšení kvality správního řízení, zvláště tím, že dochází k většímu respektování správního řádu a jím stanovených postupů. Na druhé straně bylo možno vyjádřit závěr, že instanční dozor, resp. jeho provádění v soustavě národních výborů možný je, že jsou předpoklady pro jeho realizaci, avšak ve skutečnosti využíván není. Spíše výjimečně, zcela náhodně, odvolací orgán, aniž obdrží podnět, sám zjistí u dozoru podřízeného orgánu nezákonnost a zahájí řízení k jejímu odstranění.

Nicméně došlo ke zvýšení počtu pravidelných „dohlídek“ (termín používají národní výbory pro odvětvově prováděnou kontrolu), které lze považovat za určitou formu dohledu.

Výrazněji se též na kontrole výkonu státní správy podílejí v posledních letech i volené orgány národních výborů. Výzkumná práce dala prostor i sledování aktuálních otázek současnosti, a to vztahů volených orgánů a profesionálního aparátu, přiblížení výkonu státní správy občanům a pokusila se současně i naznačit některá východiska.

Závěry, které vyplynuly z výzkumné práce a její obhajoby, ukázaly na problémy, s nimiž se potýká praktická činnost národních výborů při výkonu státní správy. Zvláště slabým místem je nízká kvalifikace kádrů na nejnižším stupni národních výborů a jejich vysoká fluktuace. Při obhajobě byly podnětnými shledány náměty ke zřízení jednotné právní služby v národních výborech, převedení dohlídkové činnosti na instanční dozor a i náměty na větší zainteresovanost výborů lidové kontroly na správním řízení při odstraňování porušené zákonnosti.

Výsledky zkoumání problematiky instančního dozoru v soustavě národních výborů byly zčásti využity publikačně.¹⁾

V další části svého diskusního příspěvku chci navázat na myšlenky hlavního referátu, které dávají podněty i pro moji další vědeckovýzkumnou práci. Je to zdůraznění zvláštní pozornosti, kterou je nutné věnovat zdokonalování právní formy zprostředkování společenských vztahů, zejména normativní povaze, zvláštnostem právní odpovědnosti a zajištění právní sankce efektivním státním donucením, na které upozorňují řeši-

¹⁾ Plšková M.: Kontrola jako právní záruka k dodržování socialistické zákonnosti ve státní správě, Sborník AUB-I, 1981.

Plšková M.: Výkon státní správy národními výbory, AUB-I, 1982 (v tisku).

telé úkolu „Administrativně právní metoda regulování společenských vztahů“.

Problematika správní odpovědnosti je zkoumána jako součást vědeckého výzkumu právní odpovědnosti jednotlivých právních odvětví v rámci úkolu, který je řešen v sedmé pětiletce na právnické fakultě UJEP v Brně. Výzkum, který probíhá souběžně v jednotlivých právních odvětvích, umožňuje průběžnou konfrontaci teoretických závěrů a vědeckých poznatků přímo na půdě fakulty, operativní informaci o dosahovaných výsledcích z jiných vědeckých pracovišť československých i zahraničních. Práce probíhající na výzkumu právní odpovědnosti jednotlivých právních odvětví mohly také navázat na některé poznatky a výsledky zkoumání odpovědnosti v občanském právu a hospodářském právu v šesté pětiletce, které byly monograficky publikovány.²⁾

Řešení úkolu správněprávní odpovědnosti se věnují dva pracovníci katedry správní vědy a správního práva. Výzkum je prováděn jednak v obecné rovině správněprávní odpovědnosti a jednak se zaměřením na správní delikt a správní přestupek.

I když problematice právní odpovědnosti v právní vědě byla a je věnována teoretická pozornost, otázka správněprávní odpovědnosti nebyla až do nedávné doby příliš zkoumaným úsekem. Teprve v poslední době jsou publikovány některé teoretické poznatky a názory československých a zejména sovětských autorů, kteří se zabývají otázkami odpovědnosti v oblasti správního práva.

Vzhledem k tomu, že výzkum správní odpovědnosti je zatím na začátku (pokud jde o naše pracoviště), chtěla bych při této příležitosti naznačit jen některé myšlenky a náměty, které přicházejí v úvahu pro zpracování jednotlivých výstupů zkoumání.

Východí otázkou, jak se domnívám v souhlase se současnými poznatky vědeckého výzkumu na brněnské právnické fakultě, je základ právní odpovědnosti. Základ právní odpovědnosti je dán v obecné teorii práva, ne v tom či onom odvětví platného práva. Odpovědnost vyjadřovaná v jednotlivých právních odvětvích se projevuje jako součást celku, má pevný systémový charakter a současně výraznou strukturní úroveň. Jednotlivá právní odvětví mají své specifické rysy a charakteristické vlastnosti a právní odpovědnost, která je jevem vlastním celému systému práva, se pouze ve svém uplatnění přizpůsobuje charakteru jednotlivých právních odvětví. Toto pojetí právní odpovědnosti, které vyjádřil J. Macur, si vyžaduje současná socialistická společnost i komplexní, dlouhodobý marxisticko-leninský program jejího politického, hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje. V souvislosti s uloženými úkoly je nutné zdů-

²⁾ Macur J.: Odpovědnost a zavinění v občanském právu, AUB-I, 1980.
Hajn P.: Efektivnost hospodářského práva, AUB-I, 1980.

raznit i význam odpovědnosti občanů a organizací, nejen orgánů státu.³⁾

Systém právní odpovědnosti je složitý, ale organický a vnitřně strukturovaný, je ovládán základním jednotícím principem, který dává společný rys každé právní odpovědnosti, tedy i odpovědnosti správní. Tímto rysem je sankční charakter, který vyjadřuje reakci společnosti na porušení či ohrožení společenských zájmů, které ochraňuje právo. Důležité je pojetí objektivního smyslu, u něhož lze dospět ke ztotožnění odpovědnosti se sankcí; chápe-li se však odpovědnost v subjektivním smyslu, jde o stav subjektu, který porušil právo a který je povinen snášet nepříznivé následky stanovené tímto právem. Z toho pak vyplývá, že základní, obecnou funkcí právní odpovědnosti, je funkce preventivně výchovná, směřující k trvalému zachovávání právního řádu. Obecná funkce právní odpovědnosti se ovšem nemůže realizovat jinak, než prostřednictvím specifických prostředků jednotlivých právních odvětví a v souladu s povahou každého odvětví. V této souvislosti, jak upozorňuje J. Macur, mají zvláštní postavení subjekty, kterých se dotýká tato odvětvová právní odpovědnost.

K této první výchozí otázce lze říci, že je nutné ji akceptovat jako základní i pro správní odpovědnost a její zkoumání.

Druhou výchozí otázkou je vůbec pojem odpovědnosti.

Jak je obecně známo, rozumí se odpovědností instituce velmi různé: právní, politické, morální, etické aj. Právní odpovědnost vyjadřuje vztah subjektu, který je nositelem určitých právních povinností, k jinému subjektu, oprávněnému plnění těchto povinností kontrolovat nebo posuzovat a vyvozovat důsledky či sankce. Při tradičním druhovém rozlišení právní odpovědnosti na odpovědnost trestní, správní, občanskoprávní, disciplinární, ústavně právní aj. doporučuje akademik V. Knapp uvážít, zda by právní odpovědnost neměla být nejdříve rozlišena z hlediska hmotně právního a procesně právního, a sice proto, že se tyto právní odpovědnosti od sebe podstatně odlišují, a jak přímo autor uvádí, „je vůbec pochybné uvést je obě na společného jmenovatele“. V oblasti hmotně právní odlišuje odpovědnost občanskoprávní, ústavně, pracovně právní, hospodářskoprávní aj., a také odpovědnost represivní.⁴⁾

V souvislosti této druhé východiskové otázky, která se váže na minimální obecné znaky odpovědnosti, se zdá, že je možné hledat i základy pro vymezení odpovědnosti správní, která má některé zvláštnosti, ale také i shodnosti s jinými právními odvětvími. Vývojově se ukazuje, že právě v oblasti správního práva a státní správy se správní odpovědnost výrazně

³⁾ Macur J.: K otázce současné krize civilní odpovědnosti, Sborník vědecké konference uspořádané právnickou fakultou UJEP na téma „Stát a právo ve světle závěrů XVI. sjezdu KSC“ ve dnech 14.—15. října 1981, s. 116 n.

⁴⁾ Knapp V.: Několik poznámek k věcnému problému odpovědnosti. Sborník věd. konference uspořádané právnickou fakultou UJEP na téma „Stát a právo ve světle závěrů XVI. sjezdu KSC“, 1981, s. 125 n.

projevuje jako instituce společensky ochraňující s výrazným vývojovým rysem (viz např. odpovědnost lékaře z odpovědnosti původně etické do odpovědnosti právní, v jiných činnostech jde o vývoj opačný směrem; spojuje se odpovědnost ústavní s odpovědností za výkon státní správy atd.).

V závěru tohoto příspěvku chci zdůraznit, že s rozvojem sociálně ekonomických podmínek života naší socialistické společnosti se nutně musí rozvíjet i celý systém práva a zároveň musí postihnout i složité procesy diference a integrace. Cílem proto je, aby tyto probíhající procesy byly právními normami správního práva upraveny tak, aby každá jeho právní norma jako součást celku působila optimálně a efektivně regulovala společenské vztahy po celou dobu své platnosti. S tím souvisejí i úkoly zkoumání problematiky správní odpovědnosti a jejího využití pro reálné společenské vztahy současného a příštího období.

K PROBLEMATICE PŘEDPISŮ JAKO NÁSTROJE ŘÍZENÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ ČSSR

JUDr. ALEŠ ŠRÁMEK, CSc., Ústav státní správy, Praha

Při uplatňování závěrů XVI. sjezdu KSČ v našem ústavu byl vytýčen požadavek soustředit pozornost na ty otázky, které jsou v praxi státního řízení aktuální. Jednou z nich je problematika regulace tvorby právních a vnitřních předpisů (resortních směrnic, instrukcí apod.), která se úzce dotýká úkolů stanovených XVI. sjezdem a 6. zasedáním Ústředního výboru KSČ při snižování administrativní náročnosti a pracnosti v řízení a při prohlubování zákonnosti v činnosti státní správy. V této souvislosti je zvláště aktuální problematika spojená s tvorbou vnitřních předpisů, vzhledem k jejich počtu a úloze, kterou mají v zabezpečování a realizaci odpovědného a průřezového řízení ve státní správě.

Ve svém diskusním příspěvku chci poukázat na některé problémy a souvislosti spojené s tvorbou norem, resp. předpisů, které plní v československé socialistické státní správě funkci důležitého nástroje řízení společnosti.

1. Tvorba norem je v přítomné době, a to nejen u nás, předmětem zvýšeného zájmu teorie i praxe. Svědčí o tom řada skutečností. Tak např. v odborné literatuře stoupá podíl prací, které se zabývají normotvorbou, resp. souvisejícími otázkami. V plánech vědeckého výzkumu jsou ve větší míře zastoupena témata zahrnující tuto problematiku. Zvyšování účinnosti práva, zejména při řízení ekonomického a sociálního rozvoje naší společnosti, jakož i otázky prohlubování socialistické demokracie a upevňování zákonnosti v procesu řídicí činnosti státních orgánů, jsou častějším námětem setkání odborníků při různých shromážděních, na vědeckých konferencích apod. Odpověď na otázku, jaké jsou příčiny rostoucího zájmu o tuto specifickou činnost socialistického státu, spočívá zásadně v ocenění významu a role socialistického práva v období výstavby rozvinutého socialismu, jaké se tomuto nástroji řízení dostává v základních stranických dokumentech.

Dalším závažným důvodem zvýšeného zájmu o tuto problematiku jsou takové zjevy v oblasti normativního usměrňování, pro něž se ujal pojmenování „administrativní náročnost řízení“. XVI. sjezd KSČ ve zprá-

vě přednesené s. G. Husákem konstatoval, že „v předcházejícím období byla přijata některá opatření ke snížení a zjednodušení administrativy“, že však „v plnění tohoto úkolu státní správa příliš nepokročila. Velké množství směrnic, předpisů, různých hlášení, zpráv a výkazů, které mají často nízkou úroveň a nejsou ani funkční, znehodnocuje účinnost řízení, oslabuje živou práci s lidmi a zbytečně odčerpává velké množství pracovní energie... To ukazuje, ... že dosavadní opatření nepostačují. Na tuto chorobu bude třeba najít účinnější lék.“¹⁾

2. Zkoumání socialistické státní správy ve všech jejích základních projevech zahrnuje i problematiku specifických činností správních orgánů spojených s přípravou, projednáváním a vydáváním právních a na ně navazujících ostatních norem závazných pro adresáty. Tyto činnosti označujeme termínem „legislativní činnosti“ správních orgánů. Jde o politicko-odborné činnosti pracovníků, vyžadující jejich politickou vyspělost, praktické zkušenosti, přiměřenou informovanost o věcné problematice a znalost a ovládání pravidel této činnosti, která jsou stanovena v právních a jiných předpisech, jakož i znalost pravidel (zásad), která jsou výsledkem zejména právní nauky. Legislativní činnosti směřují k vytváření norem, resp. předpisů a jejich kvalita mimo jiné ovlivňuje úroveň tohoto způsobu řízení.

Snížování a zjednodušování administrativní náročnosti řízení je odvislé mimo jiné od zvyšování nároků na činnost a postupy spojené s tvorbou norem.

Společenská praxe stále více a více ztěžuje realizaci postulátů socialistického práva. Stoupající složitost řízení společnosti vyžaduje zdokonalování způsobů používaných řídicími subjekty, tj. i zdokonalování normotvorby. Touto činností, jako každou společnou lidskou činností, se naplňují určité cíle, a to prostřednictvím účelného jednání. Realizace tohoto zámeru je však stále obtížnější a společenský vývoj si vynucuje stanovovat komplikovanější kritéria jak pro vlastní hodnocení cílů, tak i pro stanovování účelného jednání. Tento proces nemůže znamenat zjednodušování problémů, které jsou objektivně složité a vyžadují náročné postupy. V nárocích na kvalitu předpisů nelze slevovat. V procesu tvorby norem se nevyplácí šetřit ani časem ani „odborností“. Je třeba klást přísná měřítká i na jazykovou a legislativně technickou úroveň norem. Srozumitelnost, jednoznačnost, přesnost, úspornost a přehlednost předpisů jsou důležitými zárukami toho, že normy budou aplikovány v přísném souladu se zákony i opatřeními přijatými stranickými orgány.

Tato problematika, která patří k výzkumnému zaměření Ústavu státní správy, se zpravidla spojuje se zákonodárnou činností a proces tvorby no-

¹⁾ Sborník hlavních dokumentů XVI. sjezdu Komunistické strany Československa, Svoboda, Praha 1981, str. 35.

rem se pak tradičně nazývá legislativním procesem. Soustředění pozornosti na tuto problematiku z pozice státní správy je vyvoláno mj. skutečností, že v legislativních činnostech orgánů státní správy se koncentruje tvorba téměř všech právních předpisů, resp. určité etapy této tvorby, popř. jiné zapojení do této tvorby, a tvorba rozhodující části vnitřních normativních předpisů. Problematika tvorby norem, zejména z hlediska profesionální dovednosti jejich přípravy se tedy soustřeďuje ve státní správě, která je největším „producentem“ norem.

Jestliže přijmeme tuto tezi, pak je nezbytné z ní vyvodit určité další závěry a opatření. Například prohloubit výzkum legislativních činností a obohatit poznatkovou základnu tvorby a realizace práva v československé státní správě, zpracovat návrhy na efektivní postupy a s nimi spojené metody a formy činností správních orgánů při tvorbě právních a vnitřních předpisů, pečovat o politicko-odborný růst pracovníků, kteří se profesionálně zabývají legislativními činnostmi ve státní správě a v neposlední řadě zabezpečit na právnických fakultách pěstování disciplíny tvorby norem, a to v rámci výkladu o organizaci a fungování socialistické státní správy. Znamená to rozpracovat otázky spojené s tvorbou norem ve státní správě při navázání na obecně teoretickou koncepci socialistické legislativní teorie. Smyslem vědeckého zkoumání v této oblasti je vypracování teoretických návodů a pravidel pro efektivní přípravu norem.

3. Používání právní metody při řízení socialistické společnosti vychází z působnosti správních orgánů a současně tuto působnost v různých směrech naplňuje. Předně tím, že veškerá činnost správních orgánů je více či méně, po té či oné stránce, regulována právními předpisy. Jde o originární právní předpisy, v nichž nejvyšší zastupitelské sbory stanoví působnost a pravomoc správních orgánů a regulují v hlavních rysech vztahy, metody a postupy těchto orgánů. Na základě zákonů, v jejich mezích a jsou-li k tomu zmocněny, vydávají příslušné správní orgány tzv. prováděcí právní předpisy. V působnosti určitých správních orgánů, zpravidla ústředních, je tedy tvorba významného druhu právních předpisů.

Zpracovatelem převážné většiny originárních právních předpisů jsou rovněž správní orgány, a to ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy, které plní tuto funkci v souvislosti se zákonodárnou iniciativou vlády.

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy jednak aplikují právo v rámci své působnosti a pravomoci na konkrétní, individuální vztahy ve společnosti, a jednak — což je zvláště typické pro státní správu vzhledem k jejím organizátorským a řídicím funkcím ve svěřených oblastech — určitými charakteristickými metodami a formami uskutečňují právo, resp. organizují jeho realizaci. K tomu správní orgány vydávají tzv. vnitřní předpisy (interní normativní instrukce). Tento způsob správní čin-

nosti navazuje na právní řád a používá se ho v jeho rámci. Prostřednictvím této metody se specifikují či konkretizují, příp. individualizují oprávnění a povinnosti vyplývající z právních norem. Těto metody se používá zejména v oblasti organizátorských řídicích činností státní správy ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti uvnitř systému státní správy i vůči podřízeným organizacím. Pomocí vnitřních předpisů řídí správní orgány zejména oblast národního hospodářství a lze říci, že tyto předpisy jsou často rozhodující pro plnění úkolů správních orgánů. To je také hlavním důvodem zaměření našeho výzkumu i na otázky spojené se zdokonalováním přípravy a vydávání vnitřních předpisů. Vzhledem k tomu, že naplňování účelů, dosahování cílů a efektivní plnění úkolů vyplývajících z právních předpisů závisí do značné míry na kvalitě vnitřních předpisů, je jejich zdokonalování součástí zdokonalování našeho právního řádu.

4. Normy (pravidla), u nichž je subjektem přijetí správní orgán, můžeme roztrždit do dvou základních skupin. Kritériem tohoto dělení je jejich závaznost, resp. dosah závaznosti. První skupinu tvoří právní normy obsažené v právních předpisech, které jsou obecně závazné. Druhou skupinu pak tvoří tzv. vnitřní normy obsažené v rozmanitých předpisech, směrnících, instrukcích, pokynech apod. Pro tuto skupinu předpisů se v literatuře ujal název interní normativní instrukce. Tyto vnitřní normy mají dosah své závaznosti omezen na subjekty, které jsou vůči tomu, kdo vnitřní normy vydává, v právním vztahu podřízenosti.

Pro obě tyto skupiny pravidel platí, že jsou závazná a jejich plnění vy-
nutitelná, i když v různé míře, způsobu i formě.

Vydávání vnitřních norem, resp. předpisů, je ve státní správě tradiční forma a metoda řízení podřízených orgánů či organizací a jejich pracovníků. Je to navyklý způsob realizace právních předpisů, pomocí něhož správní orgány, zejména ústřední, docilují jednotný postup v určitých vě-
cech v rámci celého resortu.

Při používání tohoto způsobu řízení je nezbytné bezvýjimečně zachovávat zákony a ostatní obecné právní předpisy. To znamená i ty právní předpisy, které stanoví správnímu orgánu jeho působnost. Ta vymezuje obsah vnitřních předpisů, i když jen rámcově. Značně nejasná a hlavně zcela nejednotná je problematika spojená s procedurou jejich vydávání a otázka jejich forem. To je jedna z příčin nejasností v hodnocení norem, resp. předpisů vydávaných správními orgány; existuje velké množství forem, resp. názvů pro označení rozhodnutí správních orgánů vyjadřujících normy. Přitom se stává, že je používán stejný název pro předpisy, z nichž jeden má povahu obecně závazného právního předpisu, zatímco druhý předpis vyjadřuje pouze vnitřní normy. Rozsah závaznosti těchto předpisů je různý. Odlišení právních předpisů od vnitřních předpisů je tak komplikovanou otázkou, často obtížně řešitelnou i pro odborníky

v oblasti práva. Řešení této otázky, která je úzce spojena s realizací principu socialistické zákonnosti v činnosti správních orgánů, spadá do etapy tvorby norem (adresáti předpisů se touto otázkou zpravidla nezabývají) a je odrazem kvality legislativních činností správních orgánů.

Ve svých důsledcích je ještě závažnější otázkou nedostupnost, resp. obtížná dostupnost některých předpisů. V oblasti právních předpisů jsou to tzv. registrované předpisy a v oblasti vnitřních předpisů se tento problém dotýká vlastně převážné většiny předpisů, které nejsou otiskovány v úředně stanovených sbírkách.

5. Všeobecný význam pro zabezpečení odvětvového a průřezového řízení ve státní správě má metoda socialistické zákonnosti. V ústřední státní správě se projevuje mimo jiné tím, že rozdělení a stanovení působnosti jednotlivým ústředním orgánům státní správy, tzn. provedení dělby práce mezi orgány, je upraveno obecně závazným právním předpisem, především zákonem. Právní normy stanoví úkoly, práva a povinnosti těmto orgánům, jakož i podrobnější či méně podrobnou úpravu metod, postupů a činností těchto orgánů. Na tomto základě ústřední orgány státní správy řídí činnost ve svěřeném odvětví či funkční oblasti i vydáváním vnitřních předpisů (interních instrukcí) v rámci právních vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Při praktickém výkonu řídicí činnosti se v tomto směru objevují mj. tyto závady a nedostatky: neuspokojivá úroveň legislativních činností, nevyjasněnost povahy a závaznosti vnitřních předpisů (zejména při tzv. metodickém řízení), neadekvátní řešení vztahu mezi vnitřními předpisy a právními předpisy, formální i obsahová úroveň vnitřních předpisů atd. Uvedené závady jsou jednou z příčin nedostatečné efektivnosti řízení v systému státní správy. Jejich odstranění patří mezi předpoklady zkvalitnění řídicích procesů ve státní správě.

Základní otázkou vnitřních předpisů, jako nejfrekventovanější formy řízení ve státní správě, je dosah jejich závaznosti. Ten je většinou odvozen z abstraktně určeného oprávnění určitého správního orgánu „řídít“ orgány, organizace a pracovníky v těch či oněch věcech. V důsledku nových materiálně právních úprav, které rozšiřují či zužují působnost správních orgánů, se obsah pojmu nadřízenost a podřízenost modifikuje. Působnost přímo nadřízeného orgánu, např. odvětvového ministerstva, se v důsledku nových právních úprav může omezovat ve prospěch působnosti jiných orgánů, zejména orgánů s průřezovou působností.

Jinou problematickou, avšak praktickou otázkou, je používání vnitřních předpisů ve vztazích mezi orgány a organizacemi, mezi nimiž není zákonem stanoven vztah podřízenosti a nadřízenosti (např. mezi ústředními orgány státní správy a národními výbory, mezi průřezovými orgány státní správy a odvětvově řízenými orgány a organizacemi). Pro zvýšení kvality odvětvového řízení je otázka řešení tohoto problému naléhavá. Praxe státní

správy je v této věci nejednotná a může se dostat do rozporu se socialistickou zákonností. Např. tak, že ústřední orgán státní správy ukládá formou vnitřního předpisu povinnosti orgánům či organizacím, které vůči němu nejsou ve vztahu podřízenosti.

Za takové situace, při níž správní orgány nemají při vydávání vnitřních předpisů výraznějších omezení a v podstatě mohou stanovit obsah i formu těchto předpisů dle svého uvážení, vyplývají pak negativní právní i společenské důsledky ve sféře socialistické zákonnosti. V tomto směru působí obtíže i množství těchto předpisů a značná nepřehlednost v tom, které platí. Ani právní záruky zákonnosti těchto předpisů nejsou dostatečně propracovány a uplatňovány.

Proces tvorby vnitřních předpisů není předmětem právní úpravy. Veliký a stále rostoucí jejich počet a jejich význam pro zabezpečení a realizaci odvětvového a průřezového řízení vyžaduje stanovit obecné procesní podmínky, které by jednotně, účelně a přitom jednoduše upravovaly postup jejich vydávání. Smyslem takové úpravy je, aby byl důsledně zajištěn jejich soulad s právními předpisy a zejména aby se jimi nerozměňovaly ustanovení právních předpisů, zvláště zákonů. Je nesporné, že i tvorba vnitřních předpisů musí být podle obecných ustanovení ústavy podrobena režimu socialistické zákonnosti. Půjde tedy o určení nutných požadavků a aspektů metody socialistické zákonnosti, které souvisejí s vypracováváním, projednáváním a publikací vnitřních předpisů. Základním problémem je zajištění jejich souladu s právními předpisy a jinými opatřeními vrcholných stranických a státních orgánů. Zejména jde o zamezení vzniku situace, za níž by vnitřní předpisy upravovaly věci praeter legem či contra legem, resp. v rozporu s vnitřními předpisy nadřízených orgánů. Pozornost musí být věnována i technice tvorby vnitřních předpisů, zejména otázkám přehlednosti, srozumitelnosti, pojmové jednotě a jazykové čistotě, včetně evidence těchto předpisů zvláště z hlediska jejich platnosti. Účelem a smyslem vnitřních předpisů je závazně regulovat vztahy, činnosti a postupy podřízených orgánů a organizací a pracovníků. Proto je třeba odlišit je i z hlediska formy od ostatních písemností obsahujících pouhá oznámení, všeobecné informace, odůvodnění, doporučení apod.

METODOLOGICKÝ PŘÍSTUP K ŘEŠENÍ OTÁZEK ZDOKONALOVÁNÍ ORGANIZACE, ŘÍZENÍ A ČINNOSTI NÁRODNÍCH VÝBORŮ

JUDr. ARNOŠT FRIEDL, Úřad předsednictva vlády ČSSR, Praha

Chtěl bych se jako pracovník praxe, který pracuje v aparátu Koordináční komise vlády ČSSR pro národní výbory, podělit o některé poznatky z oblasti zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů. Podle mého názoru by bylo užitečné věnovat též pozornost metodologickému přístupu ke koncepčním pracím na tomto úseku.

Především bych chtěl podtrhnout základní faktor, ze kterého metodika prací vycházela. Je jím kontinuita politiky Komunistické strany Československa v oblasti národních výborů od XIV. do XVI. sjezdu KSČ. Politika strany ve vztahu k národním výborům v celém tomto období je orientována na prohlubování socialistické demokracie prostřednictvím národních výborů, zvyšování podílu občanů na správě státu, větší účast národních výborů při řešení celospolečenských otázek, těsné spojení s lidmi a zabezpečování jejich potřeb.

Toto období můžeme podle mého názoru rozdělit na dvě etapy. Počátek prvé etapy můžeme spatřovat v dubnovém zasedání ÚV KSČ v roce 1969, kdy byla stanovena základní politická linie pro konsolidační proces též v národních výborech. Politickými orgány byly v roce 1971 projednány úkoly při zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů a jejich řešení bylo programově rozděleno do etapy krátkodobých úkolů, spojených zejména se završením konsolidačního procesu ve společnosti a do etapy dlouhodobých úkolů, jejímž úkolem bylo realizovat cíle v oblasti prohlubování socialistické demokracie, zvyšování podílu národních výborů na řešení potřeb občanů, organizací a institucí, rozšíření jejich úlohy v ekonomickém a sociálním rozvoji územních obvodů, ve zvyšování účinnosti a efektivnosti práce národních výborů jednotlivých stupňů.

Prvá etapa prací našla svůj výraz v řadě konkrétních opatření v průběhu konsolidačního procesu. Byly legislativně zakotveny v novelách zákona o národních výborech v r. 1971 a předpisů na ně navazujících. Byla též přijata opatření ke stabilizaci hospodářství národních výborů, k upev-

nění jeho organizační struktury, jakož i ke zkvalitnění práce aparátu národních výborů. Z hlediska časového můžeme podle mého názoru považovat tuto etapu za skončenou v roce 1972.

Druhá etapa, spočívající v dlouhodobých opatřeních, navazuje na prvou etapu a má svůj výstup v letech 1979—1982. Vrcholí realizací závěrů 6. zasedání ÚV KSČ, které se konalo v dubnu 1982 a zabývalo se úkoly národních výborů.

Předsednictvo ÚV KSČ projednalo v dubnu 1979 dokument k dalšímu rozvoji národních výborů. Na jeho základě byly v letech 1979—1982 politickými orgány a vládami projednány materiály ke zdokonalení plánovitého řízení hospodářství národních výborů a posílení jejich funkce při koordinaci sociálního a ekonomického rozvoje v územních obvodech, ke zvýšení účinnosti práce národních výborů ve střediskových obcích, ke zdokonalení práce, organizace a působnosti národních výborů ve městech, k pružnějšímu zabezpečování služeb. Velmi významné je komplexní opatření ke zvýšení úlohy volených orgánů národních výborů, prohloubení řídicích vztahů a zkvalitnění práce aparátu. To vše tvořilo široký základ pro přípravu jednání 6. zasedání ÚV KSČ a má trvalou platnost pro rozpracování úkolů, které z něho vyplývají. Tvoří jeden celek realizačních úkolů při zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů, zároveň s úkoly, které nově uložilo zasedání ÚV KSČ, např. v oblasti bydlení a dopravy pracujících do zaměstnání.

Charakteristickým rysem pro veškeré práce v této oblasti bylo, že probíhaly pod vedením stranických orgánů v celém jejich průběhu. To pomáhalo orientovat práce na politicky nejdůležitější úkoly, které před společností stojí. Do návrhu opatření to umožnilo vtisknout politická hlediska, všestranněji vážit jejich zaměření i podmínky realizace. Napomáhaly tomu též průběžné konzultace návrhů s národními výbory, s jejich poslanci a funkcionáři, jakož i s vedoucími pracovníky organizací řízených národními výbory.

Dalším rysem, který pro práce obdobného druhu považují za velmi důležitý, je kontinuální práce na koncepci zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů. V každém období byla k dispozici víceméně ucelená představa o cestách ke zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů. Byla zde tedy základní stavba něčeho, co bylo možno dále rozvíjet.

Díky tomu se vcelku dařilo čelit některým rezortnickým tendencím, které spočívaly především ve snaze převádět řízení organizací služeb na vyšší řídicí stupeň, anebo vytvářet v řízení administrativní mezičlánky.

Při pracích na úkolech byly plně respektovány zásady federativního uspořádání státu, skutečnost, že podle ústavních zásad řízení a kontrola činnosti národních výborů spadá do kompetence republik. Společná práce

vtiskla opatřením obsahovou jednoturepublikových a federálních orgánů v uplatňování a rozvíjení funkcí národních výborů. Byly přitom respektovány ty odlišnosti, které pramení z rozdílnosti podmínek v České socialistické republice a Slovenské socialistické republice. To vytváří zároveň jednotnou základnu pro uvedení opatření v oblasti organizace, řízení a činnosti národních výborů do praktického života.

Zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů bylo po-
jato komplexně jako vzájemná propojenost úkolů, metod jejich řešení, podmínek, které je třeba pro realizaci opatření vytvořit, včetně časové návaznosti. Souvisí to s pojetím opatření, řešit úkoly metodou hlavního článku.

Vychází se z principu, že základem třídnosti přístupu, kvality práce národního výboru, orientace na základní společenské úkoly i úkoly míst, jsou volené orgány, především národní výbory jako zastupitelské sbory.

Práce národních výborů jako zastupitelských sborů se orientuje na zkvalitnění činnosti rad národních výborů i aparátu a na důsledné plnění úkolů organizacemi, které národní výbory řídí. Zvyšuje se jejich koordinační a kontrolní funkce při zabezpečování komplexního rozvoje území, při prosazování zásad racionality v dalším rozvoji územních obvodů. Rozšiřuje se úloha a oprávnění poslanců při plnění poslaneckých funkcí a při vyřizování záležitostí občanů.

Ke zvýšení účinnosti práce národních výborů v oblasti venkova přispěje systém práce místních národních výborů ve střediskových obcích. Posiluje se pravomoc těchto národních výborů při rozhodování v oblasti státní správy. Tyto národní výbory budou mít možnost vyřizovat většinu záležitostí občanů a budou zabezpečovat poskytování základních služeb občanům. Z kvalitativních hledisek se přibližuje výkon státní správy v oblasti venkova podmínkám ve městech.

Z 6. zasedání ÚV KSČ vyplývá rovněž významný úkol zkvalitnit řízení městského organismu národními výbory, účinně ovlivňovat uspokojování ekonomických, sociálních a kulturních potřeb občanů žijících ve městech i v jejich spádové oblasti. Proto národní výbory ve městech budou mít lepší nástroje k uplatňování zájmů města v oblastním plánování, v rozmísťování investic, v ochraně životního prostředí a ve sdružování prostředků při výstavbě společně prospěšných zařízení.

Pozornost se věnuje otázkám zkvalitnění řízení činnosti národních výborů vládami, zaměřením ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy na to, aby nesly větší odpovědnost za tvorbu koncepcí rozvoje jednotlivých odvětví, které národní výbory řídí, i za jejich realizaci. V zájmu souladného zabezpečování úkolů národními výbory v hospodářské oblasti směřují opatření k účinnějšímu odvětvovému řízení.

V této souvislosti je třeba připomenout, že národní výbory plní velmi

náročné úkoly a jejich zabezpečování je spojeno s řadou problémů a těžkostí. Tak např. 7. pětiletka vzhledem k napjatosti zdrojů neumožňuje národním výborům potřebný růst počtu pracovníků ve službách. Není plněn plán komplexní bytové výstavby, i když jeho plnění závisí především na podnicích ústředně řízeného stavebnictví. Obtíže jsou v zabezpečování služeb v potřebném sortimentu. V automobilové dopravě není lehké zabezpečit při stanovených úsporách pohonných hmot úkoly v přepravě nákladů i v dopravě osob. Již dlouhodobě jsou potíže v materiálně technickém zásobování pro místní hospodářství a služby. Všechny tyto problémy je třeba na všech úrovních řešit zpřesněním plánování, větší plánovací disciplínou, zdokonalením řízení a využitím všech rezerv.

Zasedání ÚV KSČ se rovněž zabývalo závažným problémem, který se dotýká tématu vaší vědecké konference. V procesu řízení musí být odstraňováno neúměrné administrování, papírování, a přebujelá byrokracie. Velké množství předpisů často znepráhledňuje situaci místo toho, aby byly aktivním regulátorem společenských vztahů v oblastech, které upravují. Je neúměrný rozsah požadavků na administrativu, zejména v oblasti plánování, financování a statistického výkaznictví, jakož i složitost v řízení mzdové politiky, cenové politiky, pracovních sil, investiční politiky a vědeckotechnického rozvoje.

Podle mého názoru přístupem k řešení problému je zejména zkoumání, jak se společenská vůle transformuje do denního života. Přitom je třeba bedlivě vážit použití nástrojů k jejímu prosazení. Právní norma je jedním z nejdůležitějších nástrojů při realizaci společenské vůle, není však nástrojem jediným.

Mám za to, že právě v záměnách použití nástrojů realizace společenské vůle je pramen administrování a přebujelé byrokracie. Právní norma může proces řízení od shora až dolů usnadnit, nemůže jej však nahradit. Má svou velmi důležitou úlohu v procesu společenského řízení, ale nemůže zůstat osamocena. Je živým organismem, se kterým se musí aktivně pracovat, jinak ztrácí svou účinnost.

Právní normy mají vysokou mobilizující úlohu od procesu tvorby až po jejich realizaci. Dotvářejí představy lidí o jejich postavení ve společnosti, jejich vztahu ke společenskému dění i jejich úloze při řešení celospolečenských záležitostí. Mají významnou roli při stabilizaci vztahů, které upravují. Nelze zapomínat na jejich silný výchovný vliv tím, že vedou ke společensky žádoucím jednání a jsou zároveň aktivní součástí právní výchovy občanů. Vytvářejí předpoklady pro budoucí uvědomělé jednání občanů a institucí v oblasti, kterou upravují.

Proto je tak důležitá kvalita práce při normotvorné činnosti od základních norem, až po normy odvozené a při jejich aplikaci. Adekvátnost volby cesty k danému cíli a volba právních nástrojů a jejich kvalita brání na

jedné straně přeceňování nebo nadužívání právních norem a na druhé straně jejich nedoceňování v právní regulaci chování. K právním normám se přistupuje mnohdy tak, jako by působily automaticky, bez toho, aniž by se cílevědomě dbalo, jak jsou používány, jaká je jejich aplikace.

Opatření přijatá 6. zasedáním ÚV KSČ směřují ke zkvalitnění normotvorné činnosti ve vztahu k národním výborům i na národních výborech samotných. Ke zkvalitnění přispěje též odstranění zastaralých a nevyhovujících předpisů a celkové snížení jejich počtu.

Práce s právními normami je neodmyslitelná od významného činitele, který s normami i s právními akty nakládá, a tím je pracovník státní správy. Zde bych chtěl jako pracovník praxe apelovat na vás nejen jako na vědecké pracovníky, ale zároveň jako na pedagogy ve výchově odborníků v oblasti práva. Jde o to, aby se z absolventů právnických fakult nestali pouzí úředníci, aby se z nich nevytrácel politický přístup k plnění denních úkolů ve státní správě, aby úkoly řešili s přehledem, měli třídící cit, iniciativu a vysokou odpovědnost za realizaci stranické a státní politiky.

Současné období bude obdobím realizace úkolů, které vyplývají ze 6. zasedání ÚV KSČ. Při jejich zabezpečování bude mít významnou roli tvorba norem a aktů správního práva. V tomto období bude nanejvýš prospěšné podporovat dobré tradice pomoci vědecké fronty praxi. Nejde však jen o konzultativní formu spolupráce. Vědecká a výzkumná práce by měla být základním kamenem této pomoci. Je však třeba, aby se plánování vědeckých prací a výzkumů oprostilo od subjektivního přístupu. Nejde o to, co ten který vědecký pracovník nebo pracoviště chce zkoumat, ale o to, zda předmětem zkoumání jsou vztahy, které potřebuje společnost řešit. Proto realizace závěrů 6. zasedání ÚV KSČ ke zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů je hlavní osou pomoci vědecké a pedagogické fronty praxi. Rovněž téma vaší vědecké konference a její průběh svědčí o snaze pomoci praxi v tak závažné otázce, jako je zvyšování efektivnosti ve státní správě.

K PROBLEMATICE ORGANIZAČNĚ TECHNICKÝCH PRINCIPŮ VÝSTAVBY SOCIALISTICKÉ STÁTNÍ SPRÁVY

JUDr. JAN SVATOŇ, právnická fakulta UJEP v Brně

Do procesu výstavby orgánů socialistické státní správy a rovněž i v procesu její činnosti se promítají určité zásady, které bývají označovány jako principy státní správy. Věda správního práva společně se správní vědou klasifikují tyto principy do dvou základních skupin, a to na organizačně politické a organizačně technické. V jejich vzájemném vztahu mají určující charakter principy organizačně politické, které také důsledně ovlivňují jednotlivé organizačně technické principy výstavby socialistické státní správy.

Základy procesu organizační výstavby správních orgánů jsou upraveny právními akty orgánů státní moci a státní správy.¹⁾ Orgán státní správy je vytvořen na základě projevu vůle zákonodárce a příslušná organizačně právní vymezení jej charakterizují jako subjekt vykonávající činnost jménem státu.

Systém orgánů státní správy plní vzhledem ke společnosti základní organizátorské funkce, které jsou právem postižitelné. Pro tento systém je charakteristický ten aspekt, který maximalizací aktivity v rámci společenské determinovanosti usiluje o svoji funkčnost vzhledem k celku i k jednotlivým částem. Základní vztahy spočívají v horizontálním sladění funkcí částí (koordinace) a vertikálním sladění funkcí (subordinace), tedy v podřízení funkcí určité části funkcím jiných částí a podřízení všech částí samotnému systému jako celku.²⁾ Strukturalizace státně správního systému představuje rozdělení činností mezi jednotlivé orgány státní správy, které odpovídají funkci organizace státní správy jako takové i orgánu státní správy zvlášť. Organizační struktura se vytváří a rozvíjí pod vlivem vnějších i vnitřních faktorů, resp. zákonitostí. G. V. Atamančuk

¹⁾ Blíže V. Delong, In: Lukeš Z. a kol.: Čs. socialistické správní právo — obecná část, I. díl, Praha 1977, s. 164. Podobně M. Gašpar hovoří o návaznosti administrativně právních norem na ústavně právní normy, resp. základ soustavy státní správy. Federální a republikové orgány štátnej správy v podmienkach čs. soc. federácie. Právnik, 1979, č. 1, s. 2.

²⁾ Blíže Afanasjev V. G.: Otázky systémového přístupu v sociálním poznání. In: Javůrek Z., Zeman O. (red.): Dialektika a systémový přístup. Praha 1979, s. 69—70.

vytyčuje jako cíle, charakteristické pro fungování státní správy, následující skutečnosti. Z vnějšího hlediska předpokládá využití posilování řídicích metod zabezpečujících stále větší adekvátnost vůči požadavkům objektivního rozvoje řízených objektů, vnitřní momenty spočívají pak v trvalém zvyšování dynamičnosti, ekonomičnosti a optimalizaci vlastní struktury.³⁾ Dochází k relativní strukturalizaci systému na řídicí a řízené pod-systémy, přičemž se jedná spíše o sestavení určitých článků (či určité sestavy) se vztahy mezi sebou s tím, že provádějí výkon státní správy, resp. tento je jejich funkcí. Jedná se prakticky o stanovení kompetence a pravomoci, které charakterizují jejich postavení jako „hlavního článku“ pro určitou činnost se zásadním vymezením řídicích a odpovědnostních vztahů. Základního cíle státní správy (jako systému) je dosahováno diverzifikovanou funkční specializací jednotlivých orgánů (či jejich soustavy) v rámci přísné strukturálně metodické jednoty.

Při bližších úvahách nad problematikou organizačně technických principů výstavby státní správy tedy musíme zohlednit vzájemnou závislost mezi organizační strukturou (jako statickou dispozicí) a funkcemi v ní probíhajícími; současně však bereme v úvahu i (a to zvláště) tzv. funkce vnější, které napomáhají realizaci úkolů, resp. je realizují v rámci působnosti toho kterého orgánu státní správy či správního aparátu jako celku. Činnost státní správy napomáhá realizaci globálního úkolu vědeckého řízení socialistické společnosti. Můžeme říci, že státní správa zde sehrává nezastupitelnou objektivní úlohu, což znamená, že při její výstavbě musíme respektovat obecné principy vědeckého řízení. Jsou to pravidla, která se obecně dotýkají jak principů výstavby, tak i činnosti orgánů za socialismu a je třeba je proto vzhledem k jejich závažnosti uvést vcelku. Náleží k nim demokratický centralismus, objektivnost, konkrétnost, optimálnost a efektivnost, hlavní článek, stimulování, územně odvětvový princip.

Organizačně technické principy výstavby státní správy představují základní pravidla výstavby organizační struktury správního aparátu, odrážejí sociálně ekonomickou podstatu státu a jsou vytvářeny pod vlivem zvláštností a zákonitostí rozvoje socialistické společnosti. Pro vyjádření celkového postavení a úlohy určitého článku či soustavy článků správního aparátu v té či oné variantě je rozhodující zvolené kritérium, které realizuje tyto principy, resp. možnosti v rámci určitého souboru dnes k dispozici jsooucích strukturálně organizačních a technických nástrojů. Lze z nich vytvářet jednak vnitřně strukturované orgány a jednak soustavy systémově organizovaných součástí jednotného správního aparátu, přičemž východím je jejich státněprávní zakotvení a vymezení funkcí, které pokračuje v jejich správněprávní poloze. Lze v této souvislosti poznamenat, že

³⁾ Atamančuk G. V.: Gosudarstvennoje upravlenije: Problemy metodologii pravovo issledovanija. Moskva 1975, s. 144—145.

mnohé praktické poznatky poskytují po preskriptivním zpracování obecně teoretický návod, jak lze organizovat správní struktury. Jak se potom daří tato zobecnění realizovat, záleží na výše zmíněných faktorech i na skutečnosti, že do těchto principů se promítají teritoriální a demografické momenty, snaha o odvětvovou vyváženost a soulad i funkční aspekty činnosti.

V neposlední řadě jsou to také některá obecná pravidla plynoucí z obecné teorie organizace, která platí a mají svůj význam i při výstavbě složité organizační státně správní soustavy. Tato dnes již klasická (a z tohoto hlediska) normativní pravidla s možností využití ve státní správě jsou shrnována do těchto základních principů: dělby práce, abstraktních pravidel, hierarchie, delegování, komunikačních kanálů, odměn, jednoty příkazování a rozpětí řízení.⁴⁾ Vzhledem k praktické aprobaci těchto vedoucích zásad je vhodné využívat všech možností, které poskytují, což však neznamená jejich automatické přejímání a aplikaci, ale tvůrčí přizpůsobování situaci v podmínkách celé správní soustavy se zaměřením na racionalitu a efektivnost. Současně je třeba hledat další cesty a možnosti zdokonalování organizace a výstavby orgánů státní správy, a to s využitím dalších výsledků obecné teorie organizace, která představuje významný zdroj poznatků pro tuto oblast; hovoří se nyní o tzv. organicko-adaptivních strukturách, dynamické organizaci, programové cílových strukturách apod.

Vycházejíce z těchto základních obecně teoretických postulátů, socialistická správní věda se zabývá některými dalšími principy, které jsou typické především pro státní správu (a často jen pro ni). Také tyto principy představují teoretický základ pro výstavbu systému státní správy. Nejde však jen o principy výstavby systému správního aparátu jako celku, ale současně je třeba se zabývat také principy výstavby systémů orgánů státní správy a vnitřní strukturou jednotlivé složky, resp. orgánů státní správy jako takového. Principy mají tu zvláštnost, že jsou používány ve sféře výkonu státní moci, kde usilují o zásadní jednotu podzákonné, nařizovací a výkoné moci v organizačních formách, které jsou právem regulované i regulovatelné. Současně je třeba zdůraznit, že jsou státoprávně i *via facti* nadány politickým obsahem v nejvlastnějším smyslu slova.

M. Máša⁵⁾ provádí obecnou analýzu členění systému socialistického

⁴⁾ Máša M.: Teorie řízení a správy. Praha, UK 1970, s. 90—91; Některé koncepte a principy teorie organizace a jejich význam pro efektivní správní činnost. Správní právo, 1975, č. 8, s. 458—471; Potencionální rozpětí řízení a velikost organizačních jednotek ve státní správě. Správní právo, 1974, č. 7, s. 392—403. Podobně vymezuje rysy soudobých velkých institucí i Míček M.: Unifikace nebo diferenciacie formálních organizačních struktur institucí různého typu? Sociologický časopis, 1972, č. 4, s. 404 až 405.

⁵⁾ Máša M.: Technicko-organizační principy výstavby soc. státní správy. Správní právo, 1978, č. 3, s. 160.

správního aparátu z hlediska způsobu stanovení kompetence kombinovaného se způsobem provedení dělby práce na dvě základní varianty — organizační systém územní a odvětvový, které jsou doplněny paralelním organizačním systémem funkčním. Tyto systémy představují základní organizačně technické možnosti výstavby správního aparátu, jejichž využití nám umožňuje provádět nutnou organizační výstavbu, která představuje bázi dalšího organizačního členění.

Za základní a rozhodující organizačně technický princip výstavby správního aparátu je považován princip územně výrobní, který v rámci demokratického centralismu k zajištění jednoty centra a místa v sobě vzájemně a nerozlučně spojuje územní a výrobní principy, jež vytvářejí tento jeden — základní. Územní princip reprezentuje organizační kompetenci, kterou obvykle nazýváme obecnou (typická pro víceodvětvové orgány), kdežto výrobní princip zahrnuje princip odvětvový a funkční, který se promítá do působnosti zvláštní.⁶⁾ Orgány budované na výrobním principu (které jsou striktně vzato územním principem podmíněny také) mohou být a také často jsou podřízeny, resp. řízeny územními orgány — tedy po dvou liniích. Lze říci, že se vlastně (podmíněně chápáno) jedná o principy územně odvětvový i územně funkční a naplňuje se i v této podobě již tradovaná vnitřní jednota principu územně výrobního. Toto pojetí koresponduje jednak s charakteristikou funkčního systému jako paralelního činitele v obecné charakteristice M. Máši a jednak s charakteristikou územního principu jako typického pro víceodvětvové orgány a výrobního (odvětvového) pro kompetenci zvláštní.⁷⁾

Realizace odvětvového a funkčního principu se promítá i do vnitřní strukturalizace toho kterého správního orgánu a do vzájemných vztahů mezi systémy orgánů státní správy.

Vzájemné vztahy mezi složkami jednoho orgánu státní správy (v rámci jednoho stupně) mohou nabývat podoby lineární, funkční a lineárně štábní. Doplněním o tzv. pravidlo změn struktury je výhodné využívat tyto možnosti strukturalizace v kvalifikovaných situacích při výstavbě orgánů a stanovení jejich článků. V tomto případě je spíše vyzvedáno jako kritérium charakter a rozsah pravomocí a teprve sekundárně se hovoří o principu dělby práce promítajícím se do vnitřní struktury.⁸⁾

Systémy orgánů státní správy jsou budovány na základě kombinace principu funkčního a odvětvového, resp. kombinace funkčních a odvětvových

⁶⁾ Máša M.: cit. práce, s. 160. Kol.: Vědecké základní státní správy v SSSR, Praha 1974, s. 104. Podobně Delong V.: cit. práce, kde vymezuje ještě systém kombinovaný, s. 166.

⁷⁾ Viz Delong V., když hovoří o systému územně výrobním (odvětvovém). Cit. práce, s. 170.

⁸⁾ Kol.: Vědecké základy státní správy v SSSR, s. 108—113. Podobně Delong V., cit. práce, s. 164—170.

vých složek na té které úrovni, jež individualizují charakter orgánů v návaznosti na charakter jejich postavení v rámci státních orgánů, kompetenci a pravomoc i vzájemné vazby vzhledem k celku. Z hlediska vzájemných vztahů mezi orgány státní správy je známé Starościakovo vymezení těchto způsobů: přímé řízení, systém funkčního řízení, systém koncentrovaného řízení a systém omezeného funkcionalismu. Také pro tyto systémy je důležité vnitřní uspořádání částí, ale vzhledem ke způsobu a formám řízení rozhodující často zůstává otázka kompetence.

K organizačně technickým principům výstavby (v širším slova smyslu) jsou dále řazeny některé systémy, které jsou pro státní správu typické, avšak vyjadřují v některých případech spíše „technickou stránku“ vlastní výstavby organizace a mnohdy i fungování správních orgánů. Řadíme k nim principy: kolegiální a monokratický, volební a jmenovací, koncentrace a dekoncentrace, centralizace a decentralizace. Současně bývají prováděny i klasifikace orgánů státní správy podle jejich právních základů, podle subjektů, které je vytvářejí, podle územní kompetence, podle vzájemných vztahů, podle řešení záležitostí v rámci právní činnosti orgánů apod.⁹⁾ Zde obvykle záleží na zvoleném kritériu, které by však vždy mělo odpovídat dané rovině zkoumání.

Otázka adekvátní organizační struktury a její výstavby je faktorem, který do značné míry rozhoduje o naplnění úlohy státní správy ve společnosti. Úspěšné vyřešení vztahu struktury a funkce ve správním aparátu je jedním z předpokladů, umožňujících regulovat společenské vztahy na základě norem správního práva. Zkoumání musí vycházet z poznání reálného postavení socialistické státní správy a výstavby jejích orgánů — poznání systému i jeho jednotlivých prvků (deskriptivní stránka) a současně musí usilovat o formulaci takových doporučení, která obohacují úroveň znalostí využívaných při výstavbě správního aparátu (preskriptivní stránka).

⁹⁾ Srov. např. Starościak J.: *Zarys nauki administracji*. Warszawa 1966, s. 58—59, 117 n. Máša M.: *Technicko-organizační principy výstavby soc. státní správy*. Správní právo, 1978, č. 3, s. 163—167. Delong V.: cit. práce, s. 159, 161—162, pozn. na s. 163. Bohatě zpracovaný přehled principů organizační výstavby soustavy státní správy podává Gašpar M. a kol.: *Čs. správní právo*. Bratislava 1973, s. 158—162.

PŘÍSPĚVEK K PROBLEMATICE VÝZKUMU EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA

JUDr. TAISIA ČEBISOVÁ, CSc., právnická fakulta UK v Praze

Na základě dosavadní diskuse se, myslím, shodneme na tom, že a) výzkum efektivnosti práva je v počátečním stadiu — vždyť nejsou jasné a sjednocené ani základní koncepce a pojmy, včetně pojmu výchozího, b) přes všechny potíže a nejasnosti problém je přitažlivý, dostává se do popředí pozornosti právní teorie.

Výzkum efektivnosti socialistického práva je dobře, moderně položenou otázkou. Je opakem samoučelného bádání, zkoumá, zda a jak právo slouží společenským potřebám, směřuje k prověrce skutečného působení práva. Tušíme zde bohaté možnosti precizování úlohy práva, jeho zdokonalování a plodnějšího zaměření a využití jeho vědy. Podobně jako v jiných oborech společenské činnosti je i v oblasti právní teorie a praxe podstatné zvažovat reálný a pokud možno i měřitelný přínos.

Ve svém příspěvku bych se chtěla několika poznámkami vyjádřit k problematice efektivnosti práva, především na bázi zkušeností ze Státního programu základního výzkumu v 6. a 7. pětiletce, na němž jsem se v oboru správního práva podílela.

Výzkum nebo — ve skromnější rovině — úvahy o efektivnosti práva se v jednotlivých právních odvětvích rozvíjejí (a dokladem toho je i naše sympozium) vzdor konstatovaným pojmovým nejasnostem. Zdá se, že zde, podobně jako u řady dalších složitých kategorií a jevů, vyjasňování a zpřesňování základních pojmů bude propracováno v průběhu vlastního výzkumu. Jistě však se nelze vyhnout alespoň pracovnímu vyjasnění pojmových, obsahových a metodologických východisek.

Vydeme-li ze slovníkových definic, připomeneme si, že efekt znamená účinek, efektivní — mající výsledky. Efektivní, účinné v obecné řeči je to, co má výsledky. Národohospodářská efektivnost je podle encyklopedického slovníku účinnost prostředků, vložených do hospodářské činnosti, z hlediska výsledků. Nově se i zde (podle Encyklopedického slovníku, Academia, Praha 1980) klade důraz na výsledky společenské — „zejména z hlediska uspokojování společenských potřeb“. V odborné literatuře se v této souvislosti zdůrazňují dvě hlediska efektivnosti — účelnost a hospodárnost.

V právu nejde ovšem o efektivnost v ekonomickém slova smyslu, i když hospodárnost hraje, pochopitelně, i v této oblasti důležitou úlohu. Zde je a zůstává základní otázkou, zda právo plní své společenské funkce. Z pohledu efektivnosti se ovšem nespokojíme jen obecnými, povšechnými odpověďmi, nýbrž zaměřujeme se na skutečné výsledky působení práva, které porovnáváme s úkoly a cíli, na jejichž zabezpečení se právo podílí, a snažíme se v tomto zorném úhlu rozpoznat, vyjádřit, zhodnotit jeho společenský přínos.

Ve hře jsou tři základní komponenty — prostředky, cíle a výsledky, přičemž všechny tři dvojice vztahů mají svůj relativně samostatný význam. Dominantní bude hledisko cílové — právo je prostředek vládnoucí třídy k dosažení společenských cílů, musí být tedy jako takové hodnoceno. Tam, kde je to možné a účelné, doplníme náš rozbor o hledisko hospodárnosti. V referátě zmíněný přístup „nákladově — výsledkový“ tvoří tedy jen jeden z aspektů výzkumu efektivnosti práva. Jako univerzální přístup k efektivnosti práva má dvě slabá místa:

a) zahrnu-li mezi náklady i politické, morální, ideologické atd. faktory. kategorie nákladů je bezbřehá, ztrácí praktický význam,

b) i zastánci tohoto přístupu poukazují na to, že často budeme muset pracovat nejen s těžko vyčíslitelnými, ale i těžko zjištěnými faktory.

Ukazuje se určité nebezpečí „všeobjímajících“ přístupů. Chceme-li někde začít, budeme i zde muset použít dialektické kategorie hlavního článku, aniž bychom kladli nároky na vyčerpávající deskripci a zakalkulování všech faktorů. Požadovat úplné a podrobné zdůvodnění by mohlo vést k pozitivním výsledkům leda ve zbrzdění přehnané normotvorby na tom kterém úseku.

Kategorie cílů, cílenosti je nám blízká, vždyť je to pojmový znak správy. Výzkum efektivnosti nás orientuje na další zpřesňování cílů, ale zároveň i na ověřování výsledků. Přijmeme-li tuto tezi, okamžitě ovšem narazíme na celou řadu navazujících problémů. V první řadě je to otázka poznání cílů, sledovaných právními normami, které mohou být vyjádřeny v právu nebo v jiných dokumentech (jež mohou mít postavení materiálních pramenů práva), dále hierarchie cílů, jejich vzájemných vztahů (neboť mohou být mezi sebou konfliktní), a konečně vyčlenění působení práva mezi jinými prostředky společenského působení — politickými, morálními, ekonomickými atd. Pro poznání efektivnosti práva bude podstatné upřesnit nejen, zda je určitá právní úprava efektivní (a v porovnání s jinou, např. předchozí nebo analogickou právní úpravou efektivnější), nýbrž zda je či může být určitý výsledek, určité ovlivnění společenských vztahů dosaženo právními, příp. jinými prostředky a jaký podíl obsahově (příp. i rozsahově) zde právo zaujímá — mělo by optimálně mít.

Závěrem k této poznámce je třeba připomenout, že kategorie efektiv-

nosti práva je v nejobecnějším smyslu založena v základech marxistickoleninské teorie státu a práva, která pojímá právo jako nástroj regulace společenských vztahů, zkoumá jeho společenské funkce i reálné společenské působení. Nepřipouští tedy setrvávat při zkoumání práva u pouhého právního dogmatismu, bez ohledu na jeho společenské zdroje a dopady.

Přínos současného trendu na výzkum efektivnosti socialistického práva především pro potřeby zdokonalování jeho tvorby i praktického využití je součástí obecné orientace socialistické společnosti na efektivnost, která je určitým globálním vyjádřením pro kvalitu, účinnost, reálný společenský přínos a předpokládá mimo jiné rozpoznání a negaci svého opaku — faktorů a prvků, způsobujících neefektivnost. Vyžaduje to najít hlediska, činitele, metody výzkumu a metody uplatňování efektivnosti (odstraňování neefektivnosti) a pokud možno přesně měřitelné vyjádření efektivnosti (případně jejího stupně).

Zefektivňování práva je určitý proces. Jeho realizaci ztěžují ty negativní faktory, vůči nimž směřují nejčastější obecné výtky, týkající se systému správy a řízení společnosti, jako nedůslednost, chvat a předčasné změny při zavádění nových opatření, malá odvaha a iniciativa teoretiků i pracovníků praxe (např. v legislativním procesu), nekritický, nevědecký přístup k řešení problémů a nedostatečná či povrchní kontrola. Tito činitelé inhibují prosazení pokroku i v naší oblasti.

Lze si snad prozatím takto v hrubém nástinu vymezit problém efektivnosti práva, rozpracovat jej v konkrétních výzkumných úkolech a v rámci tohoto procesu upřesňovat vlastní pojem efektivnosti i obsah a metody jejího zkoumání.

Zkoumat efektivnost práva znamená vykročit za hranice práva samotného, do oblasti jeho působení, společenské praxe. Zde nevystačíme s tradičními metodami výzkumu práva; řadu dílčích sociologických a jiných výzkumů si budeme muset pro svou činnost na příslušných pracovištích objednat. Za tím účelem budeme ovšem muset vytýčit příslušné otázky, vymezit předpoklady, kritéria. Pokud jde o správní právo, pro něž je příznačné bohaté členění do subsystémů, které upravují paralelně správní vztahy v různých oblastech, a jež oplývá srovnatelnými instituty kompetenčními, procesními, z oblasti forem správní činnosti, správního donucení atd., nabízí se i při studiu efektivnosti bohaté možnosti využití komparativní metody.

V dosavadní diskusi byl vysloven názor, že východiskem výzkumu efektivnosti by měla být jednotlivá právní norma. Osobně se domnívám, že je možné a užitečné realizovat tento výzkum na všech úrovních — norem, institutů, odvětví i práva jako celku. Základ konkrétních studií půjde asi po linii právních institutů a odvětví. Ve správním právu má zřetelný význam výzkum pododvětví práva v jednotlivých oblastech státní správy.

Založit výzkum efektivnosti na jednotlivých normách by bylo v mnoha případech obtížné. Cíl jednotlivé právní normy je často těžké, násilné hledat, bez souvislosti se namnoze ztrácí. Často spočívá neefektivnost právní úpravy právě v tom, že tato právní úprava určitou normu (skupinu norem) postrádá. Právní norma není izolovaný jev, je součástí systému. Je asi těžké stanovit efektivnost např. i takové poměrně jednoduché právní normy, která stanoví lhůtu, bez souvislosti s výzkumem právního institutu, povinností, jejichž plnění lhůta zabezpečuje, bez porovnání s konstrukcí lhůt v navazujících — analogických — ustanoveních.

Podobně je tomu s nedostatečnou právní úpravou. Velmi poučná, zde několikrát citovaná sovětská publikace o efektivnosti právních norem (Kudrjavcev, Nikitinskij, Samoščenko, Glazyrin) na základě sociologických pramenů dokládá, že neexistence zvláštního pracovního režimu pro vědecké pracovníky (především v humanitních oborech), a tedy jejich podrobení obecnému rozvržení pracovní doby je společensky neefektivní. Odpovídá příslušným cílům — vede k neracionálnímu využití pracovního dne, jehož rozvržení musí u tvůrčího pracovníka respektovat jeho individuální předpoklady. Tento rozpor mezi cílem a prostředky je v řadě zemí, např. v NDR, překonán vydáním zvláštních právních norem, umožňujících vědeckým pracovníkům samostatně si rozvrhnout pracovní dobu (její část). Je ovšem snazší zavést kontrolu časových údajů (prezence na pracovišti), než prohloubit věcnou kontrolu, důsledné a důkladné hodnocení výsledků vědecké práce, jejich úrovně, podloženosti závěrů, originalnosti přínosu atd., to jest zhodnotit skutečnou produktivitu této práce.

Efektivnost či neefektivnost právní normy je podstatně závislá na respektování a) věcných, b) právních hledisek. Pro správní právo v porovnání např. s právem občanským nebo trestním je příznačné, že pracuje mnohem více s věcnými hledisky. I ve správním právu se vyskytují normy, řešící problémy povýtce právní, s vysokým stupněm abstrakce pokud jde o předmět i obsah právní regulace. Na druhé straně značná část administrativně právních norem je kazuističtější, na nižším stupni abstrakce, týká se dílčích otázek (např. ochrany volně rostoucích stromů, povolování zřizování radioamatérských stanic, povinností uživatelů lesů, podmínek konání zkoušek na vysokých školách, opatření proti povodním apod.). Vzhledem k této povaze administrativně právních norem a značnému společenskému dosahu správní činnosti je při tvorbě, výkladu, realizaci správního práva třeba znát nebo alespoň sledovat, zprostředkovat mnohé zákonitosti a hlediska nikoli jen právní, nýbrž odborná — urbanistická, vodo-hospodářská, ekonomická atd., abychom efektivně organizovali společenskou výstavbu. To je dáno metajuristickou povahou značné části správní činnosti.

Pracovník státní správy nevystačí ani při aplikaci práva ve správní sfé-

ře se znalostí právních principů, postupů, forem a metod, nýbrž musí mít často další odbornost — stavební, zdravotnickou atd. a navíc by měl znát a praktikovat teorii správy (organizace a řízení), psychologie, informatiky, personalistiky atd. Proto se klade důraz též v souvislosti se zvyšováním efektivnosti správního práva na obor, který se označuje u nás jako správní věda (teorie správy).

Jiným příkladem specifických předpokladů efektivnosti správního práva je otázka právní propagandy a právní výchovy. V naší diskusi, myslím, dr. Němec poukázal na to, že občan — též vinou nedostatků právní propagandy, včetně naší populárně vědecké publikační činnosti, ví nejméně o správním právu, ačkoli s ním přijde za život nejvíce do styku. Skutečně, i pokud si občan nechte v občanském nebo trestním zákoníku, ta nejzákladnější pravidla z této oblasti si vštípí spolu s morálkou, do níž rovněž patří. I když platí nepsané pravidlo, že neznalost zákonů neomlouvá, nelze asi žádat, aby každý — bez patřičné výchovy a popularizace práva — věděl, že existuje obecná ohlašovací povinnost ohledně havarijního zhoršení jakosti vody a komu jest to hlásit nebo jaký je právní režim drobných staveb, mezi něž patří i skleníky, kůlničky apod. Složitá — i pro právníka — je otázka, čím občan může prokazovat svou totožnost a každopádně se zde názory příslušníků, příp. příslušné interní akty liší od názorů právní teorie.

Rovněž nedostatečně jsou popularizována práva občanů v této oblasti — málokdo asi ví, že může být zastupován ve správním řízení dobrovolnou společenskou organizací, jak postupovat v případě nečinnosti orgánu atd. Chybí-li solidní a dostatečně popularizovaná informace, nahrazuje se právními pověrami.

Předpokládáme právem, že výzkum efektivnosti umožní hlouběji a přesněji vymezit úlohu práva a zhodnotit lépe jeho společenský přínos. Na druhé straně je třeba znát i limity práva. Právník, stejně jako každý jiný odborník, musí znát nejen možnosti, ale i hranice své profese. Musí ovšem umět včas a zřetelně upozornit na skutečnost, že chybí předpoklady pro kvalitní zvládnutí úkolu, např. vzhledem k nejasnostem, rozporům apod. v koncepci právních předpisů, které nelze vždy odstranit pouhými prostředky legislativně technickými.

Konkrétní právní úprava je vždy založena na určitých předpokladech, které zahrnují v každém případě (což je dáno povahou práva) též jisté odhady budoucího vývoje. Důležitým aspektem efektivnosti práva je prověrka těchto předpokladů, které se ve svém celku nebo částečně nemusí realizovat.

Tak např. v ČSSR byl v souvislosti s přijetím zákoníku práce v r. 1965 prakticky zrušen specifický právní režim pracovníků státního aparátu, tzv. státní služba. Vycházelo se a) z potřeby sjednotit pracovně právní

vztahy všech pracujících, b) z možnosti „pokrýt“ specifické služební problémy pracovní právní úpravou, z toho zvláště pracovními řády.

Zatímco základní postulát — jednotná právní úprava pracovních a sociálních podmínek pracujících — dnes jako tehdy představuje nespornou vy-
moženost socialismu, bod b) se jeví do určité míry problematickým. Po-
strádáme zejména právní úpravu předpokladů pro zastávání funkcí ve
státním aparátě a služebních povinností; v důsledku toho není dostatečně
vymezena ani služební odpovědnost.

Různíme se s teoretiky pracovního práva v otázce, zda náprava je mož-
ná a vhodná v rámci správního či pracovního práva. Skutečností však zů-
stává, že po více než 15 letech účinnosti pracovního kodexu nejsou ně-
které důležité otázky, podstatné pro kvalitu činnosti a disciplínu ve stát-
ním aparátě, dostatečně právně upraveny. Pracovní řády (pomineme-li
problém jejich právní povahy i přílišné roztržitosti z hlediska potřeb
státního aparátu) nejsou s to, jak dosavadní vývoj ukazuje, bez vodítka
a inspirace v podobě rámcové jednotné právní úpravy, provedené právním
předpisem vyšší právní síly, tuto mezeru vyplnit. Přitom zkušenosti a ten-
dence i některé teoretické práce v socialistických zemích (MLR, NDR, PLR,
a SSSR) ukazují na možnosti právní úpravy služebních vztahů pracovníků
státního aparátu vedle jejich pracovní právního postavení, aniž by
tedy došlo k narušení právní jednoty v pracovní a sociální oblasti.

S. dr. Friedl zde mluvil o političnosti, nadšení, které by měly vyznačo-
vat pracovníky státního aparátu. Očekáváme od nich vysoké předpoklady
pro práci ve státním aparátě, ostýcháme se je však také náročně v právu
vyjádřit.

Nevypomůžeme si ani tezí, že zásady a pravidla činnosti správního apa-
rátu jsou směrodatné pro jeho pracovníky. Nehledě na to, že ztotožňování
právní úpravy postavení správního orgánu a pracovníků je nevhodné již
z hlediska vymezení a rozlišení právní odpovědnosti různých subjektů,
vede tento stav k roztržitosti, nepřehlednosti a tudíž i k neznalosti po-
žadavků, které jsou na pracovníky a funkcionáře kladeny. Přitom vyvá-
ženost mezi právy, povinnostmi a odpovědností je tak zásadní otázkou, že
byla zdůrazněna ve zprávě s. Brežněva na XXV. sjezdu KSSS.

Časté změny administrativně právních předpisů obvykle zdůvodňuje-
me — do určité míry oprávněně — zákonitým dynamickým rozvojem stát-
ní správy. Zdá se, že někdy si až příliš usnadňujeme plnění úkolů častými
zásahy do platného práva. Většinou přitom právní předpisy rozhojňujeme
co do počtu a rozsahu, nemluvě ani o tom, že právní předpisy oplývají ne-
normativním obsahem, dlouhými výčty pokynů, na co všechno mají
podřízené subjekty obracet pozornost, klást důraz, sledovat atd. Ve své
mnohomluvnosti zahrnují takové předpisy (tím spíše interní instrukce)
všechno, což je ve skutečnosti nakonec tolik, co nic.

Dostatečně se nerozlišuje, že to, co je ještě poněkud únosné v internu správy, v externu může být již v konfliktu se základními funkcemi a cíli práva. Narušuje se tak funkce právní jistoty, ztěžuje znalost a „zažití“ právních norem; nerespektuje se určitý rytmus vytváření právního vědomí.

Sledování efektivity práva nás tedy nutí důkladněji prověřit nejen aktuálnost, vhodnost, užitečnost atd. právních norem, ale i premis, na nichž jsou vybudovány. Mnohdy také přecenění, absolutizace jedněch cílů na úkor jiných, záměna faktů a vědeckých poznatků jenom mechanicky přejímanými postuláty nebo nepodloženými představami snižují hodnotu právních norem.

Závěrem mi dovoluji shrnout můj názor, že alespoň v této počáteční fázi spočívá přínos zavádění kategorie efektivity do výzkumu práva především v určité orientaci myšlení, která neznamena radikální obrát, měla by však vést k dalšímu rozvinutí vazby právo — působení na společenské vztahy — výsledky tohoto působení — hodnocení — zdokonalování práva. Zaměření pozornosti teoretiků a praktiků na efektivity práva by mělo přispět k zpřesnění úkolů a cílů sledovaných právem, rozvoji metod, umožňujících zjišťování a hodnocení působení práva, k odstraňování neefektivních, samoučelných právních úprav atd. Takový přístup je pozitivní cestou, jak překonávat i v právu nepodložené, spekulativní teorie a zastaralé přístupy, a tím přispět k pozitivnímu společenskému vývoji v duchu závěrů XVI. sjezdu KSČ a navazujících politických směrnic.

K POJETÍ SPRÁVNĚ PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI

JUDr. PETR PRŮCHA, právnická fakulta UJEP v Brně

Současný proces budování a rozvoje socialistické společnosti je zákonitě provázen rozvojem sociální odpovědnosti, v jejímž rámci, vedle odpovědnosti politické a morální, stále zaujímá své nezastupitelné postavení odpovědnost právní. Jednou z jejích základních složek je pak odpovědnost správně právní. Vyjdeme-li ze skutečnosti, že správní právo je relativně samostatné odvětví v rámci jednotného systému práva, pak nutně musí být tato specifická právně odvětvová odpovědnost konkretizovaným projevem obecné právní odpovědnosti a prvkem jejího rovněž jednotného systému.

Proto také jednotlivé koncepce právní odpovědnosti, uplatňované v jednotlivých právních odvětvích, musí být v souladu s obecným pojetím právní odpovědnosti. Je to, konec konců, důsledek postupného sblížování a vzájemného ovlivňování obecné teorie práva a teorie jednotlivých právních odvětví, jež je pro moderní právní vědu charakteristické.¹⁾

Problém však spočívá v tom, že na podstatu právní odpovědnosti v tom nejobecnějším slova smyslu není v současné právní vědě zásadní jednotna názorů.

Není pochyb o tom, že právní odpovědnost je sociální kategorií. Její společenský charakter je dán tím, že může vzniknout a existovat, tedy být realizována, jen prostřednictvím společenského vztahu založeného mezi subjekty práva.

Právní odpovědnost je dále nepochybně jednou z forem realizace práva.²⁾ Je proto na rozdíl od ostatních druhů sociální odpovědnosti daleko přesněji vymezena. K uplatnění této odpovědnosti existuje rovněž specifický aparát a proto zde také existuje výrazně vyšší stupeň její neodvratitelnosti. Myšlenku, že právo je ničím bez aparátu, který by donucoval k plnění povinností z něho vyplývajících, a že právní sankce nepůsobí

¹⁾ Srov. Macur J.: Odpovědnost a zavinění v občanském právu, Brno 1980, str. 11.

²⁾ Srov. Kučera E. a kol.: Obecná teorie státu a práva, Orbis, Praha 1976, I. díl, str. 217.

ani tak svou přísností jako vědomím její neodvratitelnosti vyjádřil již V. I. Lenin ve své práci „O socialistickém právu a zákonnosti“.³⁾

Výše zmíněná rozdílnost názorů na samostatnou podstatu právní odpovědnosti nachází svůj adekvátní odraz v jejích rozdílných koncepcích, přičemž diferenciační kritérium těchto jednotlivých pojetí právní odpovědnosti je nutno zřejmě hledat právě v její sociální podstatě.

Z tohoto hlediska, jak uvádí J. Macur,⁴⁾ pak moderní socialistická právní věda vychází ze tří základních prvků sociální podstaty právní odpovědnosti, a to ze společenského odsouzení, nepříznivých následků a státního donucení. Podle významu a důležitosti, popř. dominujícího postavení, které se uvedeným prvkům v jednotlivých pojetích právní odpovědnosti přiznávají, pak uvedený autor člení koncepci právní odpovědnosti do pěti základních skupin.

Především jsou to koncepce komplexní, které představují v podstatě vyvážené zachování všech tří rozhodných prvků. Koncepce mocenské naproti tomu kladou důraz jen na státní donucení. Do třetí skupiny patří koncepce, zdůrazňující nepříznivé následky pro narušitele a pojmově jsou označovány jako koncepce sankční. Do čtvrté skupiny autor zařazuje koncepci, kladoucí důraz na prvek společenského odsouzení, a nazývá je koncepcemi aktivní, neboli prospektivní odpovědnosti. Konečně pátou klasifikační skupinu tvoří podle názoru citovaného autora koncepce, které překračují rámec tří základních prvků a pojem právní odpovědnosti konstruuji velmi široce. Nazývá je proto koncepcemi extenzivními.

Ne všechny uváděné koncepce právní odpovědnosti a jim odpovídající přístupy však nacházejí odraz v československé právní vědě. Těžko bychom například hledali našeho představitele tzv. extenzivních, neboli rozšiřujících koncepcí. Naproti tomu se u nás lze poměrně velmi často setkat se sankčním pojetím právní odpovědnosti. Je tomu tak proto, že sankční koncepce jsou v naší právní vědě převažující. Z nejvýznamnějších představitelů, s jejichž jmény je toto pojetí právní odpovědnosti spjato, je třeba uvést zejména Š. Lubyho, M. Knapovou, J. Švestku, dále Z. Červeného, E. Kučeru a v neposlední řadě i J. Macura. Pokud dochází mezi těmito autory k rozdílům v pojetí právní odpovědnosti, pak se týkají především konkrétních otázek vzájemného vztahu právní odpovědnosti a právní sankce.

Sankční koncepce právní odpovědnosti, aniž bychom prováděli bližší rozbor ostatních koncepcí, zřejmě nejlépe vyhovuje i pro odpovědnost správně právní. Je pro ni přijatelná zejména pro svoji základní charakteristiku. Ve smyslu sankční koncepce je odpovědnost a sankce v zásadě zto-

³⁾ Podle Hajn P.: Hospodářskoprávní odpovědnost a vědeckotechnické riziko, Sborník AUBI V., Brno 1977, str. 25.

⁴⁾ Srov. Macur J.: cit. dílo, str. 15 a násl.

tožňována.⁵⁾ Je chápána jako povinnost, kterou lze nazvat odpovědností, nebo sankční povinností. Odpovědnost jako sankční povinnost vzniká z protiprávního porušení právní povinnosti a nastupuje teprve v důsledku tohoto porušení. V tomto smyslu je sankční koncepce projevem retrospektivního, nebo-li pasivního chápání právní odpovědnosti, které je do jisté míry protipólem odpovědnosti prospektivní, nebo-li aktivní, k jejíž koncepci jsou řazeny i případy pojetí odpovědnosti jako hrozby sankcí.

Správně právní odpovědnost nastupuje zjednodušeně řečeno tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů, regulovaných správním právem. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci. Proto je také v souvislosti s povinností strpět sankce, stanovené normami správního práva a na jejich základě uložené orgány státní správy, v podstatě vymezován samotný pojem správně právní odpovědnosti. Za základ správně právní odpovědnosti je podle představitelů naší právní vědy třeba považovat protiprávní jednání fyzické osoby nebo organizace, za které lze uložit právě správní sankci.⁶⁾ Takové protiprávní jednání je pak označováno jako správní delikt, a správně právní odpovědnost je proto odpovědností za správní delikty.

Sankční pojetí správně právní odpovědnosti lze vysledovat vedle naší i v sovětské literatuře. V ní je správně právní odpovědnost vymezována jako použití donucujících prostředků vůči těm, kteří porušili správně právní normu, a to v mezích sankce porušené normy.⁷⁾

Charakterizovat a vymezit správně právní odpovědnost lze i tak, že ji porovnáme s některými dalšími druhy právně odpovědnosti a poukážeme na její nejzásadnější odlišnosti. Srovnání je možné zejména proto, že jednotlivé druhy mají pochopitelně řadu společných znaků. K nim patří především donucující charakter právní odpovědnosti, existence protiprávního, záporného chování pachatele, požadavek výchovy pachatele a vedle individuální i obecná prevence.

Specifika správně právní odpovědnosti jsou například zvláště patrná ve srovnání s trestně právní odpovědností. Zatímco jejím úkolem je v procesu realizace odpovědnosti obecně řečeno trestat, ve správně právních odpovědnostních vztazích tomu tak není. Tady jde především o uplatnění preventivně výchovného působení. Úkolem orgánů státní správy je v souvislosti s institutem správně právní odpovědnosti vytvářet takové podmínky, aby k poruchám vůbec nedocházelo, a pokud nastaly, aby byly co nejdříve odstraněny. Dojde-li k častějším nebo závažnějším rušivým vlivům, je úkolem státní správy tyto jevy analyzovat, zjišťovat jejich příčiny

⁵⁾ Srov. Luby Š.: Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve, Bratislava, 1958, str. 43.

⁶⁾ Srov. Lukeš Z. a kol.: Československé správní právo, Praha 1981, str. 185.

⁷⁾ Srov. kolektiv: Administrativnoje pravo, Moskva 1970, str. 204.

a operativně je odstraňovat. Proto také při realizaci sankčních povinností ve státní správě o možnost použít donucovacích prostředků jde teprve tam, kde primární povinnosti nebyly splněny dobrovolně.⁸⁾

Při srovnání s občanskoprávní odpovědností je rozdíl zejména v tom, že s touto odpovědností je především spjata představa hmotné škody, způsobené protiprávním jednáním narušitele. Naproti tomu správně právní odpovědnost na vznik takové škody vůbec není vázána a tato škoda ani nastat nemusí.

A konečně od všech druhů právně odpovědnosti bez rozdílu se správně právní odpovědnost odlišuje tím, že ji uplatňují výlučně orgány státní správy.

Pojímáme-li správně právní odpovědnost jako odpovědnost, která je výrazem sankční koncepce, pak je zřejmé, že vznik této odpovědnosti musí být vázán na možnost uplatnění správní sankce. Z hlediska požadavku řádného a efektivního plnění úkolů státní správy je logické, aby orgány státní správy měly k dispozici takové prostředky působení, které by jim umožnily zajistit její bezporuchový chod. Státní správa musí mít v souvislosti s plněním a realizací svých funkcí možnost postihovat protiprávní jednání, která spočívají v nedodržení nebo porušení administrativního příkazu či zákazu.

Správní sankce jako jedna z právních záruk realizace norem správního práva představuje vlastně určité opatření správního donucení, které se dostavuje v případě, kdy byla porušena právní povinnost. Na druhé straně však ne každé donucení ze strany orgánu státní správy lze považovat za sankci. Takovým případem, kdy správní donucení nemá povahu správní sankce je nucený výkon povinnosti.⁹⁾ U nuceného výkonu povinnosti jde na rozdíl od sankce o formu přímého donucení. Má za následek bezprostřední donucení ke splnění porušené, již existující právní povinnosti, zatímco realizací správní sankce vzniká nová povinnost strpět tuto sankci, tedy povinnost, jež pro narušitele znamená určitou újmu. Nucený výkon povinnosti přitom předpokládá existenci vykonatelného individuálního správního aktu.

Pokud jde o samotný pojem správní sankce, je zřejmé, že nelze obsah tohoto pojmu omezit jen na správní tresty, poněvadž potrestání nemůže za všech okolností postihnout účel sankčního postihu. Vzhledem k tomu, že orgány státní správy realizují správně právní odpovědnost jako integrální součást výkonu státní správy, není pro jejich působení příznačná represe, nýbrž metody výchovného a přesvědčovacího působení. Proto také musí správní orgány mít možnost disponovat vedle správních trestních sankcí ještě dalšími správními sankcemi, které by odpovídaly všem potřebám

⁸⁾ Srov. Madar Z. a kol.: Právníký slovník, Panorama, Praha 1978, str. 334.

⁹⁾ Srov. Lukeš Z. a kol.: cit. dílo, str. 183.

realizace úkolů státní správy. Správní tresty jsou pak pouze výsečí správních sankcí, a zdaleka se jejich prostřednictvím správní sankce nevyčerpávají.¹⁰⁾ Stanovování správních trestů totiž nepatří k základním úkolům, pro jejichž plnění je systém státní správy zřízen.

U správně právní odpovědnosti musí jít především o to, aby v případě, že byla porušena právní povinnost ve sféře státní správy, nastoupila taková sankce, která je s to poruchu odstranit a současně odstranit i škodlivé následky takového porušení povinnosti. Státní správa tak sleduje potřebu zjednat faktickou nápravu, tedy odstranit stav, který je v rozporu s právem. Proto státní správě lépe vyhovují takové správní sankce, které tento cíl bezprostředně zajišťují, které obnovují předchozí nerušený chod a výkon státní správy.

Z hlediska cíle realizace správních sankcí a jejich vztahu ke škodlivým následkům jsou proto v naší správně právní teorii rozlišovány jejich dva základní druhy, a to správní trestní sankce a správní sankce, které směřují k obnovení právního stavu.

Zatímco správní tresty se omezují pouze na individuální a obecnou prevenci a nekladou si již za cíl splnění porušené právní povinnosti, druhá kategorie správních sankcí se naproti tomu zaměřuje na odstranění škodlivých následků protiprávního jednání a nastolení stavu, který předcházel a přitom odpovídal platnému právu. U této druhé skupiny sankcí lze proto dále ještě rozlišovat sankce, jimiž se buď obnovuje právní stav, nebo se protiprávní jednání nuceně přerušuje a zabráňuje se v jeho pokračování, nebo se ten, kdo protiprávně jednal, nutí porušenou právní povinnost splnit.¹¹⁾

Uplatnění správní sankce jako projev správně právní odpovědnosti přichází v úvahu jen na základě platného práva. Správní sankce proto tedy znamenají právem předvídaný důsledek porušení právních povinností, a poněvadž jde o správně právní odpovědnost, tedy povinností vyplývajících z norem správního práva. V některých případech však správní sankce poskytují ochranu i normám jiných právních odvětví. Je tomu tak tehdy, kdy se právní vztahy upravené těmito normami, tedy normami jiných právních odvětví, realizují při činnosti správních orgánů.¹²⁾ I v takových případech však správní sankce aplikují příslušné orgány státní správy.

Naproti tomu ovšem existují případy, kdy taktéž normám správního práva je poskytována ochrana ze strany jiných právních odvětví. Typickými jsou v této souvislosti trestně právní odpovědnost a případy odpovědnosti majetkové. Odpovědnost za porušení norem správního práva nemusí

¹⁰⁾ Srov. Červený Z.: O správních sankcích, in: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám P. Levity, Praha 1967, s. 33.

¹¹⁾ Srov. Lukeš Z. a kol.: cit. dílo, str. 185.

¹²⁾ Srov. tamtéž.

proto nabývat vždy jen charakteru správně právní odpovědnosti. Porušením povinností, stanovených normami správního práva může totiž poměrně často docházet, a také v praxi dochází, ke spáchání přečinu nebo trestného činu, a rovněž i ke způsobení majetkové škody. Subjektem, uplatňujícím odpovědnost v těchto případech, až na ojedinělé výjimky u majetkové odpovědnosti, nemůže být však orgán státní správy, nýbrž je jím ve smyslu platné právní úpravy jiný příslušný státní orgán.

Správně právní odpovědnost je tedy termínem užším, neží odpovědnost za porušení norem správního práva, a je to takový druh odpovědnosti, který je bezprostředním projevem uplatnění správních sankcí. Vazba správně právní odpovědnosti jako právně odvětvové odpovědnosti a správních sankcí je více než zřejmá.

Máme-li shrnout, lze tedy, a to v souladu s u nás převládajícím pojetím právní odpovědnosti jako povinnosti strpět za porušení právní povinnosti sankce stanovené právními normami,¹³⁾ správně právní odpovědnost chápat a vymezit jako odpovědnost sankční. Správní sankce přitom mají ve srovnání s jinými právními sankcemi výrazně specifický charakter, který je dán v první řadě podstatou a charakterem socialistické státní správy a dále zaměřením jejích cílů, úkolů a funkcí. Tato skutečnost však dnes mnohdy již nenachází svůj odpovídající odraz v naší právní úpravě, nicméně lze jej důvodně předpokládat, ale současně je třeba jej vyžadovat pro oblast de lege ferenda.

¹³⁾ Srov. Kučera E. a kol.: *Obecná teorie státu a práva*, Orbis, Praha 1977, II. díl, str. 288.

ZE ZÁVĚREČNÉHO SLOVA

Doc. JUDr. ZDENĚK ČERVENÝ, právnická fakulta UK v Praze

Také na závěr našeho jednání lze položit řadu obvyklých otázek: zda to bylo jednání potřebné a užitečné, jaké podněty a inspiraci dalo pro další práci, zda reálně vykreslilo obraz o poznatcích a úrovni vědeckého výzkumu tematiky, kterou jsme se zabývali. Na tyto a podobné otázky bude nepochybně hledat odpověď každý z nás a učiní tak i organizátoři konference. Závěrečnému slovu nepřísluší tyto odpovědi předurčovat a natož klasifikovat názory a stanoviska, které jsme vyslechli. Shrnující a byť zřejmě jen obecné a neúplné závěry mohou být vysloveny jen s touto výhradou.

1. Výrazným rysem současné etapy rozvoje naší socialistické společnosti je směr na všestranné zvyšování kvality a efektivnosti. To se nesporně týká i státního řízení a tudíž i řízení prostřednictvím právní regulace, které též zahrnuje oblast státní správy a správního práva. Přitom požadavek kvality a efektivnosti v této oblasti má o to větší váhu, že jde o onu nejrozsáhlejší výseč státní praxe a právního řádu, v níž se pod vedením strany a odpovědností zastupitelských sborů prakticky a konkrétně organizuje a řeší podstatná část úkolů na všech úsecích společenského života.

Již proto je problém efektivnosti správního práva, kterým se konference zejména zabývala, problémem aktuálním a zásadního významu a jeho řešení společensky potřebné.

Z jiného pohledu je pak závažnost této problematiky, ale i její úskalí a obtížnost, dána i tím, že se v ní koncentruje významná část otázek teorie a metodologie správního práva a jeho praktické realizace. Odpověď na otázku efektivnosti předpokládá jejich vyřešení a ovládnutí.

2. Vlastní teoretický výzkum efektivnosti správního práva předpokládá, a to z hlediska specifických potřeb tohoto oboru, nejdříve řešit zejména tyto základní okruhy otázek:

- objasnit samotné pojetí efektivnosti správního práva jako právního odvětví, jeho jednotlivých institutů a případně i norem a vztah efektivnosti k takovým kategoriím, které charakterizují působení správního práva, jakými jsou zejména účelnost, účinnost a hospodárnost;

- řešit metodiku vědeckého zkoumání efektivnosti, zejména metodiku

hodnocení a měření efektivnosti, jakož i stanovení způsobů jejího zvyšování;

— vymezit a zkoumat předpoklady efektivního působení správního práva a určit činitele, které je přímo či nepřímo ovlivňují.

Ke všem těmto okruhům otázek bylo v diskusi, i když v nestejně širí a míře konkrétnosti, hovořeno.

V pojetí efektivnosti správního práva diskuse nedospěla k jednotícím závěrům a žádný názor v ní ani výrazněji nepřevážil. Potvrdila se přitom hypotéza, že tato kategorie ve správním právu nemůže být zřejmě zjednodušeně odvozena z jejího ekonomického chápání a že se zde také nevystačí jen s poznatky obecné teorie práva, které jsou jen výchozí základnou pro odvětvový výzkum.

Nejednotnost názorů na pojetí efektivnosti nemůže ale vést k rezignaci. Diskuse dala orientaci, jak k řešení problematiky efektivnosti ve správním právu přistupovat a zejména také zdůraznila potřebu vést výzkum ke konkrétním a pro teorii a praxi správního práva upotřebitelným řešením. Jiný přístup by se stal překážkou vlastního výzkumu efektivnosti a hrozí nikoli nereálným nebezpečím, že by teoretická práce nadlouho zůstala jen v rovině objasňování samotného pojmu.

V souvislosti s otázkami metodiky vědeckého zkoumání je důležité zdůraznit zejména požadavek, že výzkum efektivnosti správního práva — jeho tvorby a realizace — musí být založen na hluboké analýze působení existující právní regulace, a to v celé šíři jejích vazeb, a že základním pramenem poznání a informací je společenská praxe, protože pouze ona dovoluje soudit o kvalitě a efektivnosti právních prostředků a jejich používání. Neméně důležitý je ale i závěr, že teoretický výzkum, má-li dát ucelený obraz o efektivnosti správního práva, o jeho kvalitativní charakteristice, nemůže být prováděn jen právními metodami, ale zároveň metodami jiných vědních oborů, a je proto také záležitostí především týmové práce.

Pokud jde o předpoklady a podmínky efektivnosti ukazuje se, že širě a stupeň poznání je relativně vyšší. Byť není nepochybná teze, že efektivnost není vlastností právních norem samotných, ale vlastností jejich působení, je zřejmě nesporné, že jak tvorba právních norem, tak jejich působení se uskutečňují v konkrétní společenské realitě. Právě tato realita různých stránek společenského života tvoří podmínky pro efektivní působení právních norem. Problém efektivnosti je proto zejména problémem těchto předpokladů a podmínek.

3. Naše jednání potvrdilo správnost zaměření vědeckého výzkumu na problematiku efektivnosti správního práva. Zároveň ale ukázalo, že tento výzkum je teprve v počátečním stadiu, ve stadiu řešení výchozích otázek. Dosud nemůže odevzdat společenské praxi významnější upotřebitelné výsledky. Také zde platí, že výsledky vědecké práce jsou měřitelné její

schopností poskytovat praxi vědecky správné závěry. Tento poznatek musí vést k zintenzívnění vědeckého výzkumu efektivnosti správního práva a k prohloubení kooperace a koordinace na tomto úseku.

Naše jednání dovoluje ale učinit i takový závěr: vědecké konference mohou být účinnou formou sdělování a získávání vědeckých poznatků. Bude proto vhodné za určitou dobu, na konci plánované etapy výzkumu efektivnosti správního práva, opětovně svolat k tomuto tématu vědecké setkání, na němž by měly být předloženy již bohatší a konkrétnější výsledky vědecké práce.

RESUMÉ

Ve dnech 27.—29. dubna 1982 se v Praze konala vědecká konference na téma „Zvyšování účinnosti správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti ve státní správě,“ organizovaná katedrou správního a finančního práva právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Obsahem této publikace je jednak úvodní referát, jednak jsou to všechny diskusní příspěvky účastníků v pořadí, ve kterém byly na konferenci předneseny; připojeno je rovněž zkrácené znění závěrečného slova.

Úvodní referát na jednání konference přednesl vedoucí pořádací katedry, prof. JUDr. Vladimír Delong, CSc. V první části svého vystoupení věnoval pozornost některým přístupům k pojmu „efektivnost práva“. Poukázal na cílově výsledkové, nákladově výsledkové a funkční pojetí uvedeného pojmu a zmínil se rovněž o stabilizační a inovační efektivnosti práva. Zabýval se dále nejdůležitějšími sociálně politickými, organizačními a právními podmínkami (předpoklady) efektivnosti, problematikou jejího zkoumání na různých stupních výstavby právního řádu (právní normy, popř. i jejich prvky, právní instituty, právní odvětví, socialistické právo jako celek), jakož i problematikou efektivnosti právní teorie (vědy).

Další část referátu byla zaměřena na otázky úlohy a postavení správního práva. V této souvislosti se referát zabýval předmětem správního práva jako odvětví práva, metodou právní regulace společenských vztahů a postavením správního práva v systému socialistického práva. V referátu se uvádí, že předmět socialistického správního práva vychází z širokého vymezení pojmu státní správy, které zahrnuje i řídicí (správní) činnost orgánů státních organizací. Součástí státní správy (a předmětem správního práva) je při tomto vymezení i hospodářské řízení, což ovšem nevylučuje možnost jeho relativně samostatného zkoumání. Za základní metody právní regulace společenských vztahů jsou v referátu považovány metoda občanskoprávní a metoda administrativně právní, a rovněž i metoda trestně právní. Ostatní metody, které postupně vznikly v různých odvětvích práva, vycházejí z různého spojení prvních dvou základních metod právní regulace. Systém socialistického práva je chápán jako hierarchická struktura. Různá odvětví socialistického práva obsahují různé množství integrujících prvků systému práva jako celku. Jednotlivá odvětví nejsou vytvářena podle jednotného kritéria předmětu právní úpravy. Stupeň obecnosti kritéria, podle něhož je dané odvětví vytvářeno, má rozhodující vliv na postavení tohoto odvětví v hierarchické struktuře socialistického práva. Na základě zmíněného pojetí systému práva referát vyvozuje místo správního práva v druhé rovině hierarchické struktury socialistického práva (do první, nejvyšší roviny, náleží státní právo, do druhé roviny, která zahrnuje tzv. rodová odvětví, náleží vedle práva správního právo občanské a právo trestní a do třetí roviny pak odvětví práva, vytvářené podle specifičnosti a zvláštního významu objektu společenských vztahů a spojující právní úpravu stejných druhů rozdílných rodových společenských vztahů).

V závěrečné části referátu prof. Delong věnoval pozornost problematice realizace vědeckého úkolu státního plánu základního výzkumu č. VIII-5-3 „Zvyšování účinnosti socialistického práva a zákonnosti při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti v ČSSR“. Přednesené náměty se týkaly zejména komplexní analýzy právní úpravy výstavby, řízení a činnosti národních výborů, hlubšího rozboru postavení orgánů stát-

ních organizací jako subjektů správního práva a dalšího zkoumání v oblastech státní služby, správního řízení a kontroly ve státní správě.

V diskusi vystoupilo celkem 20 účastníků konference. Zaměření jejich diskusních příspěvků zahrnovalo široký okruh otázek:

— prof. dr. hab. Józef Filipek (Univerzita Krakov) provedl ve svém vystoupení rozbor elementů struktury norem správního práva a zabýval se klasifikací těchto norem;

— prof. JUDr. Miloslav Máša, CSc. (právnícká fakulta UJEP v Brně) soustředil ve svém diskusním příspěvku pozornost na problematiku efektivnosti rozhodovacích procesů ve státní správě;

— doc. JUDr. Michal Gašpar, CSc. (právnícká fakulta UKo v Bratislavě) popsal československé socialistické správní právo jako zdokonalovaný systém;

— prof. dr. hab. Zbigniew Leoński (Univerzita Poznaň) zaměřil pozornost na praxeologické problémy dodržování zákonnosti ve státní správě;

— doc. JUDr. Vladimír Němec, CSc. (právnícká fakulta UK v Praze) se ve svém diskusním příspěvku zabýval předpoklady efektivnosti norem správního práva a provedl kategorizaci požadavků, které je nutno v této souvislosti brát v úvahu;

— prof. dr. Sándor Berényi (Univerzita Budapešť) hovořil o aktuálních otázkách efektivnosti správního práva v MLR a vymezil mj. požadavky pro zabezpečení vědecké organizovanosti správních pracovních procesů;

— JUDr. Dušan Hendrych, CSc. (Ústav státní správy v Praze) učinil ve svém diskusním příspěvku několik poznámek k problematice státní odvětvové a meziodvětvové správy;

— doc. JUDr. Vladimír Zahálka, CSc. (právnícká fakulta UJEP v Brně) věnoval pozornost některým teoretickým problémům efektivnosti finančního práva při řízení ekonomických procesů;

— prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Ústav státní správy v Praze) se v souvislosti s novelizací zákona o národních výborech zabýval otázkami samostatné působnosti národních výborů;

— doc. JUDr. Milan Políán, CSc. (právnícká fakulta UJEP v Brně) provedl rozbor teoretických koncepcí kontroly a administrativního dozoru s aplikací na zemědělství;

— JUDr. Vladimír Vopálka (právnícká fakulta UK v Praze) se z hlediska efektivnosti správního práva věnoval právní úpravě působnosti v zákoně o národních výborech;

— prof. dr. hab. Jerzy Służewski (Univerzita Varšava) seznámil účastníky konference s významem některých nových institutů v právním řádu PLR pro zajišťování socialistické zákonnosti ve státní správě;

— JUDr. Alena Horčicová, CSc. (Ústav státní správy v Praze) analyzovala ve svém příspěvku úlohu pracovníků při zdokonalování socialistické zákonnosti ve státní správě;

— JUDr. Jiří Masařík (Vysoká škola SNB v Praze) hovořil o kontrole a jejím významu při budování rozvinuté socialistické společnosti;

— doc. JUDr. Milada Plšková, CSc. (právnícká fakulta UJEP v Brně) se ve svém diskusním vystoupení věnovala některým otázkám instančního dozoru a právní odpovědnosti;

— JUDr. Aleš Šrámek, CSc. (Ústav státní správy v Praze) zaměřil pozornost na otázky normotvorby, zejména pokud jde o vnitřní normy jako nejfrekventovanější formy řízení ve státní správě;

— JUDr. Arnošt Friedl (Úřad předsednictva vlády ČSSR v Praze) blíže objasnil

metodologický přístup k řešení otázek zdokonalování organizace, řízení a činnosti národních výborů v dokumentech 6. zasedání ÚV KSČ z dubna 1982;

— JUDr. Jan Svatoň (právnícká fakulta UJEP v Brně) se zabýval problematikou organizačně technických principů výstavby socialistické státní správy;

— JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (právnícká fakulta UK v Praze) nastínila některé problémy související s výzkumem efektivnosti správního práva;

— JUDr. Petr Průcha (právnícká fakulta UJEP v Brně) provedl ve svém příspěvku rozbor existujících pojetí správně právní odpovědnosti.

V závěrečném slově uvedl doc. JUDr. Zdeněk Červený z pořádající katedry mj., že problém efektivnosti správního práva je aktuálním problémem zásadního významu, jehož řešení je společensky potřebné. Vlastní teoretický výzkum efektivnosti správního práva předpokládá objasnit samotné pojetí efektivnosti správního práva na různých stupních výstavby právního řádu a vztah efektivnosti k dalším kategoriím, řešit metodiku vědeckého zkoumání efektivnosti, jakož i vymezit a zkoumat předpoklady efektivního působení správního práva a určit činitele, které je přímo či nepřímo ovlivňují.

DIE STEIGERUNG DER WIRKSAMKEIT DES VERWALTUNGSRECHTS IM PROZEß DER VERWOLLKOMMUNG DER SOZIALISTISCHEN GESETZLICHKEIT IN DER STAATSVRWALTUNG

RESUMÉ

Vom 27. bis 29. April 1982 fand in Prag eine wissenschaftliche Konferenz zum Thema „Die Steigerung der Wirksamkeit des Verwaltungsrechts im Prozeß der Vervollkommnung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung“ statt, die vom Lehrstuhl für Verwaltungs- und Finanzrecht der juristischen Fakultät der Karlsuniversität organisiert wurde.

Inhalt der vorliegenden Publikation ist einerseits das Einführungsreferat, andererseits die Gesamtheit der Diskussionsbeiträge der Teilnehmer in der Reihenfolge, wie sie auf der Konferenz vorgetragen wurden; beigelegt ist auch der gekürzte Text des Schlußwortes.

Das einführende Referat hielt auf der Konferenz der Leiter des veranstaltenden Lehrstuhles Prof. JUDr. Vladimír Delong, CSc. Im ersten Teil seines Vortrages widmete er seine Aufmerksamkeit der Art, wie in manchen Fällen an den Begriff der „Effektivität des Rechts“ herangegangen wird. Er verwies auf die Auffassungen, die das Ziel als Ergebnis, den Aufwand als Ergebnis und die Funktion des angeführten Begriffs verfolgen, und erwähnte auch die Effektivität bei der Stabilisierung und Innovation des Rechts. Weiter befaßte er sich mit den wichtigsten sozialpolitischen, organisatorischen und rechtlichen Bedingungen (Voraussetzungen) der Effektivität, mit der Problematik ihrer Untersuchung auf verschiedenen Stufen des Ausbaues der Rechtsordnung (Rechtsnormen, bzw. auch ihre Elemente, Rechtsinstitute, Rechtszweige, das sozialistische Recht als Ganzes), sowie mit der Problematik der Effektivität der Rechtstheorie (Rechtswissenschaft).

Ein weiterer Teil des Referates war auf die Fragen der Aufgabe und der Stellung des Verwaltungsrechts ausgerichtet. In diesem Zusammenhang beschäftigte sich das Referat mit dem Gegenstand des Verwaltungsrechts als Rechtszweiges, mit der Methode der rechtlichen Regulierung gesellschaftlicher Beziehungen und mit der Stellung des Verwaltungsrechts im System des sozialistischen Rechts. Im Referat wird angeführt, daß der Gegenstand des sozialistischen Verwaltungsrechts von einer breiten Definition des Begriffs der Staatsverwaltung ausgeht, die auch die Leitungs- (Verwaltungs-)tätigkeit der Organe der staatlichen Organisationen mit einbezieht. Bestandteil der Staatsverwaltung (und Gegenstand des Verwaltungsrechts) ist bei dieser Umschreibung auch die Wirtschaftsleitung, was allerdings keineswegs die Möglichkeit ausschließt, diese relativ selbständig zu untersuchen. Als grundlegende Methoden der rechtlichen Regulierung gesellschaftlicher Beziehungen werden im Referat die bürgerlich-rechtlichen Methoden und die administrativ-rechtliche Methode angesehen, und ebenso auch die Methode des Strafrechts. Die übrigen Methoden, die allmählich in verschiedenen Rechtszweigen entstanden, gehen von verschiedenen Kombinationen der erstangeführten zwei grundlegenden Methoden der rechtlichen Regulierung aus. Das System des sozialistischen Rechts wird als hierarchische Struktur verstanden. Die verschiedenen Zweige des sozialistischen Rechts enthalten in verschiedenen Mengen die das Rechtssystem als Ganzes integrierenden Elemente. Die einzelnen Zweige

haben sich nicht nach dem einheitlichen Kriterium des Gegenstandes der rechtlichen Regelung herausgebildet. Der Grad der Allgemeinheit, nach dem der gegenbene Rechtszweig sich herausbildete, hat entscheidenden Einfluß auf die Stellung dieses Zweiges in der hierarchischen Struktur des sozialistischen Rechts. Aufgrund der angeführten Auffassung des Rechtssystems leiten das Referat den Platz des Verwaltungsrechts in der zweiten Ebene der Struktur des sozialistischen Rechts ab (in die erste, größte Ebene gehört das Staatsrecht, in die zweite Ebene, die die sogen. Stammzweige umfaßt, gehört neben dem Verwaltungsrecht das bürgerliche und das Strafrecht, und in die dritte Ebene gehören dann die Rechtszweige, die nach der Spezifität und der besonderen Bedeutung des Objektes der gesellschaftlichen Beziehungen herausgebildet wurden und die durch die rechtliche Regelung gleicher Art unterschiedliche gesellschaftliche Stammbeziehungen in Verbindung bringen).

Im Schlußteil seines Referates widmete Prof. Delong seine Aufmerksamkeit der Problematik der Realisierung der wissenschaftlichen Aufgabe im staatlichen Plan der Grundlagenforschung Nr. VIII-5-3 „Steigerung der Wirksamkeit des sozialistischen Rechts und der Gesetzlichkeit beim Aufbau der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der ČSSR“. Die Anregungen, die er brachte, betrafen besonders die komplexe Analyse der rechtlichen Regelung des Aufbaues, der Leitung und der Tätigkeit der Nationalausschüsse, die tiefeschürfende Analyse der Stellung der staatlichen Organisationen als Subjekte des Verwaltungsrechts und die weitere Untersuchung auf dem Gebiete des Staatsdienstes, der administrativen Leitung und der Kontrolle der Staatsverwaltung.

In der Diskussion traten insgesamt 20 Konferenzteilnehmer auf. Ihre Diskussionsbeiträge waren auf einen breiten Komplex von Fragen ausgerichtet:

— Prof. Dr. hab. Józef Filipek (Universität Kraków) führte in seinem Beitrag eine Analyse der Strukturelemente der Verwaltungsrechtsnormen durch und beschäftigte sich mit der Klassifizierung dieser Normen;

— Prof. JUDr. Miloslav Máša, CSc. (juristische Fakultät der J. E. Purkyně-Universität in Brno) konzentrierte sich in seinem Diskussionsbeitrag auf die Problematik der Effektivität von Entscheidungsprozessen in der Staatsverwaltung;

— Doz. JUDr. Michal Gašpar, CSc. (juristische Fakultät der Komenský-Universität in Bratislava) beschrieb das tschechoslowakische sozialistische Verwaltungsrecht als vervollkommenes System;

— Prof. Dr. hab. Zbigniew Leoński (Universität Poznań) lenkte die Aufmerksamkeit auf praxeologische Probleme bei der Einhaltung der Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung;

— Doz. JUDr. Vladimír Němec, CSc. (juristische Fakultät der Karlsuniversität in Prag) befaßte sich in seinem Beitrag zur Diskussion mit den Voraussetzungen für die Effektivität der Verwaltungsrechtsnormen und führte die Kategorien von Erfordernissen an, die in diesem Zusammenhang in Betracht zu ziehen sind;

— Prof. Dr. Sándor Berényi (Universität Budapest) sprach über aktuelle Fragen der Effektivität des Verwaltungsrechts in der Ung.VR und umschrieb u. a. die Erfordernisse für die wissenschaftliche Organisation der Arbeitsprozesse in der Verwaltung;

— JUDr. Dušan Hendrych, CSc. (Institut der Staatsverwaltung in Prag) machte in seinem Disussionsbeitrag einige Bemerkungen über die Problematik der Staatsverwaltung in einzelnen Zweigen und Zwischenzweigen;

— Doz. JUDr. Vladimír Zahálka, CSc. (juristische Fakultät der J. E. Purkyně-Universität in Brno) widmete seine Aufmerksamkeit einigen theoretischen Problemen der Effektivität des Finanzrechts bei der Leitung ökonomischer Prozesse;

— Prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Institut der Staatsverwaltung in Prag) beschäftigte sich im Zusammenhang mit der Novellierung des Gesetzes über die

Nationalausschüsse mit den Fragen der selbständigen Kompetenz der Nationalausschüsse;

— Doz. JUDr. Milan Polián, CSc. (juristische Fakultät der J. E. Purkyně-Universität in Brno) untersuchte die theoretischen Konzeptionen der Kontrolle und der administrativen Aufsicht mit Anwendung auf die Landwirtschaft;

— JUDr. Vladimír Vopálka (juristische Fakultät der Karlsuniversität in Prag) widmete sich vom Gesichtspunkt der Effektivität des Verwaltungsrechts der rechtlichen Regelung der Kompetenz im Gesetz über die Nationalausschüsse;

— Prof. Dr. hab. Jerzy Służewski (Universität Warszawa) machte die Konferenzteilnehmer mit der Bedeutung einiger neuen Institute in der Rechtsordnung der PVR zur Sicherstellung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung bekannt;

— JUDr. Alena Horčicová, CSc. (Institut der Staatsverwaltung in Prag) analysierte in ihrem Beitrag die Rolle der Mitarbeiter bei der Vervollkommnung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung;

— JUDr. Jiří Masařík (Hochschule des Nationalen Sicherheitskorps in Prag) sprach über die Kontrolle und ihre Bedeutung beim Aufbau der entwickelten sozialistischen Gesellschaft;

— Doz. JUDr. Milada Plšková, CSc. (juristische Fakultät der J. E. Purkyně-Universität in Brno) widmete sich in ihrem Diskussionsbeitrag einigen Fragen der Instanzenaufsicht und der rechtlichen Verantwortlichkeit;

— JUDr. Aleš Šrámek, CSc. (Institut der Staatsverwaltung in Prag) wandte seine Aufmerksamkeit den Fragen der Normenschöpfung zu, besonders soweit es um innere Normen als der frequentiertesten Form der Leitung in der Staatsverwaltung geht;

— JUDr. Arnošt Friedl (Amt des Präsidiums der Regierung der ČSSR in Prag) erläuterte näher das methodologische Herantreten an die Lösung von Fragen, die die Vervollkommnung der Organisation, die Leitung und die Tätigkeit der Nationalausschüsse betreffen, in den Dokumenten der 6. Tagung des ZK der KPTsch vom April 1982;

— JUDr. Jan Svatoň (juristische Fakultät der J. E. Purkyně-Universität in Brno) beschäftigte sich mit der Problematik der organisatorisch-technischen Prinzipien des Ausbaues der sozialistischen Staatsverwaltung;

— JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (juristische Fakultät der Karlsuniversität in Prag) skizzierte einige Probleme, die mit der Erforschung der Effektivität des Verwaltungsrechts zusammenhängen;

— JUDr. Petr Průcha (juristische Fakultät der J. E. Purkyně-Universität in Brno) führte in seinem Beitrag eine Analyse der existierenden Auffassungen der verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit durch.

Im Schlußwort führte Doz. JUDr. Zdeněk Červený vom veranstaltenden Lehrstuhl u.a. an, daß das Problem der Effektivität des Verwaltungsrechts ein aktuelles Problem von grundsätzlicher Bedeutung ist, dessen Bewältigung eine gesellschaftliche Notwendigkeit darstellt. Die eigentliche theoretische Forschung bezüglich der Effektivität des Verwaltungsrechts setzt voraus, daß das Verständnis der Effektivität des Verwaltungsrechts selbst auf verschiedenen Stufen des Ausbaues der Rechtsordnung sowie die Beziehung der Effektivität zu weiteren Kategorien klargestellt, die Frage der Methodik der wissenschaftlichen Untersuchung der Effektivität gelöst wird, und schließlich die Voraussetzungen eines effektiven Einwirkens des Verwaltungsrechts umschrieben und analysiert und die Faktoren, die es direkt oder indirekt beeinflussen, bestimmt werden.

ПОВЫШЕНИЕ ДЕЙСТВЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ПРОЦЕССЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Резюме

С 27-ого по 29-ое апреля 1982 состоялась в Праге научная конференция по теме „Повышение действенности административного права в процессе совершенствования социалистической законности в области государственного управления“, организованная кафедрой административного и финансового права юридического факультета Карлова Университета.

Содержанием данной публикации является как вступительный доклад, так и все выступления в дискуссии участников конференции в том порядке, в котором они были зачитаны; включен также сокращенный текст заключительного выступления.

Вступительный доклад прочитан заведующим организующей кафедрой, проф. д-ром Владимиром Делонгом, канд. наук. В первой части своего выступления он уделял внимание некоторым подходам к понятию „эффективности права“. Он указал на целевое-результативное, расходно-результативное и функциональное понимание указанного понятия, отметив также стабилизационную и иновационную эффективность права. Далее он занимался важнейшими социально-политическими, организационными и правовыми условиями (предпосылками) эффективности, проблематикой ее исследования на разных уровнях строения правового порядка (нормы права, или же также их элементы, правовые институты, отрасли права, социалистическое право в целом), а также проблематикой эффективности теории (науки) права.

Следующая часть доклада была направлена на вопросы роли и положения административного права. В данной взаимосвязи доклад занимался предметом административного права как отраслью права, методом правового регулирования общественных отношений и положением административного права в системе социалистического права. В докладе указывается, что предмет социалистического административного права исходит из широкого определения понятия государственного управления, которое включает также управленческую деятельность органов государственных организаций. Составной частью государственного управления (и предметом административного права) является при таком определении также хозяйственное управление, что, однако, не исключает возможности его относительно самостоятельного исследования. Основными методами правового регулирования общественных отношений в докладе считаются методы гражданско-правовые и метод административно-правовой, а также метод уголовно-правовой. Другие методы, которые постепенно сложились в разных отраслях права, исходят из разного сочетания первых двух основных методов правового регулирования. Система социалистического права понимается как иерархическая структура. Разные отрасли социалистического права включают различное количество интегрирующих элементов системы права в целом. Отдельные отрасли не образуются в соответствии с единым критерием предмета правового регулирования. Степень общности критерия, по которому данная отрасль образуется, оказывает решающее влияние на положение этой отрасли в иерархической структуре

социалистического права. На основании вышеуказанного понимания системы права доклад выводит место административного права на втором уровне иерархической структуры социалистического права (к первому, крупнейшему уровню, относится государственное право, ко второму, включающему т. наз. родовые отрасли, наряду с правом административным принадлежит право гражданское и право уголовное, к третьему, в свою очередь, отрасли права, образуемые по специфике и особому значению объекта общественных отношений и объединяющие правовое регулирование одинаковых видов различных родовых общественных отношений).

В заключительной части доклада проф. Делонг уделил свое внимание проблематике реализации научного задания государственного плана основного исследования № VIII — 5—3 „Повышение действенности социалистического права и законности в процессе строительства развитого социалистического общества в ЧССР“. Зачитанные предложения касались, в частности, комплексного анализа правового регулирования строительства, управления и деятельности национальных комитетов, более глубокого анализа положения органов государственных организаций в качестве субъектов административного права и дальнейшего исследования в областях государственной службы, административного управления и контроля в государственном управлении.

В дискуссии выступило всего 20 участников конференции. Их выступления включали широкий круг вопросов:

— проф. д-р Йозеф Филипек (Университет Краков) провел в своем выступлении анализ элементов структуры норм административного права и занимался классификацией этих норм;

— проф. д-р Милослав Маша, канд. наук (юридический факультет УЯЕП в Брно) сосредоточил свое внимание на проблематике эффективности процессов принятия решений в области государственного управления;

— доц. д-р Михал Гашпар, канд. наук (юридический факультет УК в Братиславе) описал чехословацкое социалистическое административное право как совершенствующуюся систему;

— проф. д-р Збигнев Леонски (Университет Познань) направил свое внимание на праксеологические проблемы соблюдения законности в государственном управлении;

— доц. д-р Владимир Немец, канд. наук (юридический факультет УК в Праге) занимался в своем выступлении предпосылками эффективности норм административного права и провел категоризацию требований, которые в данной взаимосвязи следует принимать во внимание;

— проф. д-р Сандор Берены (Университет Будапешт) говорил об актуальных вопросах эффективности административного права в ВНР и определил, м. п., требования в целях обеспечения научной организованности административных трудовых процессов;

— д-р Душан Гендрих, канд. наук (Институт государственного управления в Праге) в своем выступлении сделал несколько примечаний по проблематике государственного отраслевого и межотраслевого управления;

— доц. д-р Владимир Загалка, канд. наук (юридический факультет УЯЕП в Брно) обратил свое внимание на некоторые теоретические проблемы эффективности финансового права в управлении экономическими процессами;

— проф. д-р Иржи Богушак, д-р наук (Институт государственного управления в Праге) в связи с новеллизацией закона о национальных комитетах занимался вопросами самостоятельной компетенции национальных комитетов;

— доц. д-р Милан Полиан, канд. наук (юридический факультет УЯЕП в Брно)

провёл анализ теоретических концепций контроля и административного надзора применительно к сельскому хозяйству;

— д-р Владимир Вопалка (юридический факультет КУ в Праге) с точки зрения эффективности административного права уделял внимание правовому регулированию компетенции в законе о национальных комитетах;

— проф. д-р Ержи Служевски (Университет Варшава) познакомил участников конференции со значением некоторых новых институтов в правовом порядке ПНР для обеспечения социалистической законности в государственном управлении;

— д-р Алена Горчицова, канд. наук (Институт государственного управления в Праге) анализировала в своем выступлении роль работников в совершенствовании социалистической законности в государственном управлении;

— д-р Иржи Масаржик (Высшая школа КНБ в Праге) говорил о контроле и его значении в процессе строительства развитого социалистического общества;

— доц. д-р Милада Плшкова, канд. наук (юридический факультет УЯЕП в Брно) уделяла в своем выступлении внимание некоторым вопросам инстанционного надзора и правовой ответственности;

— д-р Алеш Шрабек, канд. наук (Институт государственного управления в Праге) направил внимание на вопросы нормотворчества, в частности, в отношении внутренних норм как самых частых форм управления в государственном управлении;

— д-р Арношт Фридл (Бюро Президиума правительства ЧССР в Праге) ближе объяснил методологический подход к решению вопросов совершенствования организации, управления и деятельности национальных комитетов в документах 6 заседания ЦК КПЧ, которое состоялось в апреле 1982;

— д-р Ян Сватонь (юридический факультет УЯЕП в Брно) занимался проблематикой организационно-технических принципов строительства социалистического государственного управления;

— д-р Таисия Чебишева, канд. наук (юридический факультет КУ в Праге) наметила некоторые проблемы связанные с исследованием эффективности административного права;

— д-р Петр Пруха (юридический факультет УЯЕП в Брно) провел в своем выступлении анализ существующих пониманий административно-правовой ответственности.

В заключительном выступлении доц. д-р Зденек Червены из организующей кафедры м. п. сказал, что проблема эффективности административного права представляет собой актуальную проблему принципиального значения, решение которой является для общества необходимым. Собственное же теоретическое исследование эффективности административного права предполагает объяснение самого понимания эффективности административного права на разных уровнях построения правового порядка и отношение эффективности к другим категориям, решение методики научного исследования эффективности, а также определение и исследование предпосылок эффективного действия административного права и определение факторов, которые оказывают на них прямое или опосредствованное влияние.

IURIDICA 2—3/1983

Redakční rada časopisu: prof. JUDr. Zdeněk Lukeš, CSc. (předseda);
JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník); doc. JUDr. Dagmar Císařová, CSc.;
prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc.; prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc.,
doc. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.

Vydala Univerzita Karlova, Praha

Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.

Odpovědný redaktor doc. RNDr. Jiří V. Černý, CSc.,

Vedoucí univerzitní edice PhDr. Zdeňka Vávrová-Rejšková

Návrh obálky Jaroslav Příbramský

D Graficky upravil Jiří Kreuziger

Z nové sazby písmem Primus vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno,
závod 1

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE —
IURIDICA

vyšlo od roku 1963:

Potočný Miroslav, dr., Deklarace zásad mírového soužití

Bakeš Milan, dr., Měnové vztahy a jejich právní problematika

Švestka Jiří, dr., Osvojení v československém právním řádu

Čiřáková Dagmar, dr., Aktuální problémy dokazování v trestním řízení

Čapek Jiří, dr., Teorie „právního realismu“

Fábry Valér, dr., Úvod do anglického pozemkového práva

Pelikánová Irena, dr., K právní úpravě dodavatelsko-odběratelských vztahů

Hlavsa Pert, dr., Koncepce a právní úprava řešení pracovních sporů

Slunéčková Jana, dr., Neprávní normativní systémy a socialistické právo

Winterová Alena, dr., Žaloba v občanském právu procesním

Bělina Miroslav, dr., Právo na práci v socialistické společnosti a právní záruky jeho realizace před nástupem občanů do zaměstnání

Kučera Zdeněk, dr., Přímé normy jako prostředek právní úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem

Vojna Pavel, dr., Vznesení obvinění v čs. přípravném řízení trestním

Jestřáb Miloš, dr., Zásada objektivní pravdy v trestním řízení

Čebišová Taisia, dr., Socialistická státní služba

Čiřáková Dagmar, dr., Čížková Jana, dr., Poškozený v československém trestním řízení

Klíma Karel, dr., Podstata, funkce a význam ústavy socialistického státu

Klímeš František, dr., Hospodářská arbitráž a její funkce

Publikace lze obdržet nebo objednat v knihovně právnické fakulty Univerzity Karlovy, 116 40 Praha 1, nám. Curieových 7

