

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE —
IURIDICA

vyšlo od roku 1963 mj.:

Císařová 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 Petr, 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

Císařová 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

Čapek Jiří, dr., Interpretace socialistického práva

Dvořák Jan, dr., Zajištění práv v občanskoprávních vztazích

El-Dunia Jana, dr., K teoretickým otázkám právní odpovědnosti

Publikace lze obdržet nebo objednat v knihovně právnické fakulty Univerzity Karlovy, 116 40 Praha 1, náměstí Curieových 7

IURIDICA 1

OBSAH

<i>Vladimír Němec</i> : K problematice zkoumání norem a vztahů správního práva	3
<i>Vladimír Vopálka</i> : Vývoj postavení aparátu národních výborů	37

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Владимир Немец</i> : К проблематике исследования норм и отношений административного права	3
<i>Владимир Вопалка</i> : Развитие положения аппарата национальных комитетов	37

INHALT

<i>Vladimír Němec</i> : Zur Problematik der Untersuchungen von Normen und Beziehungen des Verwaltungsrechts	3
<i>Vladimír Vopálka</i> : Die Entwicklung der Stellung des Apparates der Nationalausschüsse	37

STUDIA IURIDICA
—
—
—

—
—
—
—

—
—
—

—
—
—
—

—
—
—
—
—

—
—
—

—
—
—
—
—
—
—
—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

—
—
—

VLADIMÍR NĚMEC

K PROBLEMATICE ZKOUMÁNÍ NOREM
A VZTAHŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

ÚVODEM

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

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

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

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

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

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

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

I. NORMY SPRÁVNÍHO PRÁVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Citovaná publikace věnuje dále pozornost imperativnosti norem správního práva.

b) Obdobně je imperativnost — jako vlastnost většiny norem správního

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

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

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

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

Podle této učebnice může být samotná imperativnost vyjádřena tak, že

- zavazuje účastníka právního vztahu postupovat stanoveným způsobem,

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

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

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

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

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

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

Podle ní právními normami, tvořícími správní právo, je upravena

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

4. A nyní k dostupným monografiím.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V normách upravujících odpovědnost ve správním právu dispozice pra-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Nejprve ke stávající československé učebnici.¹⁰⁾

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

Pozornost je též věnována klasifikaci právních norem.

Největší význam má klasifikace

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. VZTAHY SPRÁVNÍHO PRÁVA

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

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

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

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

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

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

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

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

Vztahy správního práva lze klasifikovat zejména podle těchto hledisek:

- podle oblastí státní správy, podle odvětví a sfér,

- podle právního obsahu (vztahy hmotněprávní a procesněprávní),

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- nebo jako právní podřízenost jednoho subjektu správnímu orgánu.

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

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

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

Vztahy správního práva je možno klasifikovat z hlediska

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pokud jde o zvláštnosti vztahů správního práva,

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

- účastní se v nich nejenom orgány státní správy,

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

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

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

- ve sporech rozhodují správní orgány,

- porušení má za následek správní odpovědnost.

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

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

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

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

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

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

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

4. A nyní opět k dostupným monografiím.

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

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

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

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

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

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

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

- vztahy správního práva vznikají ve zvláštní sféře společenského ži-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Nejprve opět ke stávající československé učebnici.²³⁾

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. ZÁVĚRY

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

Ad I. (Normy správního práva)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Problémy některých stávajících klasifikací jsou ovšem možná i někde jinde.

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

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

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

Pouze jako dílčí úvaha k tomu tolik.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ona základní otázka ovšem musí být poněkud posunuta.

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

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

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

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

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

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

Ad II. (Vztahy správního práva)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Přesto je otázkou, zda takto pozitivně rozpracovaný pojem státní správy

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

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

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

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

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

Východiskem zkoumání tedy vždy musí být právní norma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vývoj, směřující k naznačené eliminaci nerovnosti subjektů ve vztazích

správního práva, je ovšem možno vidět z několika aspektů.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Владимир Немец

К ПРОБЛЕМАТИКЕ ИССЛЕДОВАНИЯ НОРМ И ОТНОШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Резюме

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vladimír Némec

ZUR PROBLEMATIK DER UNTERSUCHUNG VON NORMEN UND BEZIEHUNGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

Resümee

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VÝVOJ POSTAVENÍ APARÁTU NÁRODNÍCH VÝBORŮ

VLADIMÍR VOPÁLKA

ÚVODEM

1. Jakkoliv činnosti a výstavbě národních výborů byla vždy v československé odborné literatuře věnována mimořádná pozornost, problematika jejich aparátu zůstávala poněkud v pozadí. Na rozdíl od literatury sovětské chybí i monografické zpracování této tematiky. Též i v časopisecké literatuře je věnováno aparátu zatím málo prostoru. Dodejme, že nezaslouženě. Vysoce odborná a permanentní činnost aparátu, při stálém růstu složitosti státní správy, nárocích na operativnost, koordinovanost a specializovanost, ale i v souvislosti s vědeckotechnickým pokrokem, se stává jedním z předpokladů úspěšného plnění úkolů národních výborů. Tato skutečnost zvláště vyniká ve světle závěrů XVI. sjezdu KSČ a 6. pléna ÚV KSČ z dubna 1982 k úkolům národních výborů v nastávajícím období.

2. Studie si klade za cíl postihnout základní otázky vývoje postavení aparátu u národních výborů, zejména z hlediska právní úpravy, jako východisko nejen pro plné pochopení právní úpravy současné, ale i pro výzkum dalších jeho perspektiv. Zkoumat vývoj aparátu nelze izolovaně od postavení, úkolů a působnosti národních výborů jako celku a výstavby jejich orgánů. Zde byl limit možností dán zejména určeným rozsahem studie. Protože však vývojové otázky národních výborů jsou v literatuře zpracovány, studie akcentuje zejména vztah působnosti národních výborů a vývoje aparátu a uplatnění principů výstavby a činnosti národních výborů; v ostatních souvislostech převážně odkazuje na příslušnou literaturu.

Hlavnímu hledisku — vývoji právní úpravy — odpovídá i etapizace vývoje podle vydání zákonů o národních výborech.

3. Poznámku je třeba učinit ještě k otázkám terminologickým. Pojem „aparát“ národního výboru zákon o národních výborech nezná. V literatuře je chápán v různě širokém pojetí. V československé odborné literatuře se převážně do aparátu zahrnují odbory a útvary jim na roveň postavené, které jsou vytvářeny národním výborem. V tomto smyslu je pojem používán i ve stranických dokumentech.¹⁾ Z tohoto — užšího — pojetí se vychází i v této studii.²⁾

Ve vývojových otázkách též může činit problémy pojem „působnost“, neboť zákon o národních výborech z roku 1954 používal pouze pojem „úkoly a činnost národních výborů“, z roku 1960 „úloha národních výborů“ a „činnost národních výborů“; současná platná právní úprava používá pojem působnost, ale též i „úkoly“ národních výborů. Studie zde vychází z určitého zjednodušení; používá zásadně pojem „působnosti národních výborů“ pro okruh otázek, který je národním výborem řešen a za nějž nese odpovědnost. Pojem „úkol“ — není-li řečeno jinak — je pak vyhrazen spíše pro vymezení určitého úkolu — cíle.

I. NÁRODNÍ VÝBORY A ROZBITÍ BURŽOAZNÍHO STÁTNÍHO APARÁTU

1. Výchozí koncepce národních výborů čerpala z příkladu a zkušeností budování sovětů a současně z pokrokových národních tradic. Komunistická strana Československa při formulování této koncepce položila důraz na potřebu nahradit dosavadní byrokratický systém státní správy systémem, který by sloužil zájmům širokých mas pracujících.³⁾ Současně je třeba zdůraznit, že národní výbory byly vytvářeny (a též právně upravováno jejich postavení a činnost) v podmínkách národní a demokratické revoluce a rozvíjely svou činnost v období přerůstání této v revoluci socialistickou. Lze dokonce říci, že byly jedním z jejích hlavních pilířů, nástrojů. Ostrý třídní boj (včetně boje o národní výbory samotné) probíhal jak „vně“, tak i „uvnitř“ národních výborů. Svou formou byly národní výbory již při svém vzniku orgány diktatury proletariátu — socialistický obsah jejich činnosti byl zcela naplněn až po únoru 1948.

Výchozí koncepce národních výborů, formulovaná Komunistickou stranou Československa, byla tak založena na těchto hlavních principech: vytvářet a rozvíjet národní výbory jako orgány lidu, orgány lidové moci, na základě zastupitelského vztahu k lidu; vytvářet je jako pracující instituce; aplikovat při jejich výstavbě a činnosti základní prvky demokratického centralismu v třístupňové soustavě národních výborů, položit důraz na rozhodující úlohu voleného zastupitelského sboru a složek vytvořených z řad jeho členů, veřejnost práce národních výborů, požadavek univerzality správní působnosti.⁴⁾ Probojovávání těchto principů do výstavby a činnosti národních výborů bylo procesem, jehož výsledky umožnily, po únoru 1948, dokončit výstavbu národních výborů na základě

¹⁾ Sborník dokumentů k dalšímu zdokonalení práce národních výborů a jimi řízených organizací. Svoboda, Praha 1982, str. 45 a násl, 132 aj.; dále např. D. Hendrych a kol.: Základy československé státní správy. ÚSS, Praha 1977, str. 202.

²⁾ V širším pojetí se zahrnují do aparátu i další pracovníci národních výborů, kteří plní pomocné správní činnosti.

³⁾ Blíže viz A. Sojka, R. Vopálková: Hlavní tendence ve vývoji funkcí a organizační výstavby NV. ÚSS, Praha 1976, str. 9 a násl.; K. Bertelmann: Vývoj NV do Ústavy 9. května (1945—1948). Nakl. ČSAV, Praha 1964, str. 11 a násl.

plného uplatnění všech základních principů výstavby socialistického státního aparátu.

Tento proces bezprostředně ovlivnil postavení a činnost aparátu národních výborů. Předně — už v rámci koncepčních tezí měla „úřadu, resp. úředníkům připadat funkce výkonná a prováděcí“.⁵⁾ Podle Košického vládního programu si národní výbory „zřídí jim podřízený demokratický úřednický aparát“.⁶⁾ I když první právní úprava naplnila tento postulát Košického vládního programu jen zčásti,⁷⁾ rozhodující pro další vývoj byla politická praxe.

2. Probojování koncepce a činnost národních výborů byla současně i naplněním Marxovy, Leninem rozvedené, teze a rozbití buržoazního státního aparátu,⁸⁾ všeho toho, co je ve starém státním aparátu utiskovatelského, zkostnatělého, nenapravitelně buržoazního, a jeho nahrazení svým, novým aparátem.⁹⁾ Vedle rozbití nacistického aparátu zaměřuje KSČ boj zejména proti protidemokratické byrokratické státní správě. K. Gottwald již v roce 1944 v čs. listech zdůraznil, že veřejný aparát jako celek je nutno od základů změnit a nahradit systémem národních výborů.¹⁰⁾

Bývalé úřady, které se staly podle vl. nař. č. 4/1945 Sb. úřady národních výborů, byly prostřednictvím tzv. referentského systému zejména zbaveny mocenského postavení — vlastní rozhodovací pravomoci. Toto opatření bylo nejdůležitější, nikoliv však jediné. Úřady prošly dále očistou v roce 1945 — byli propuštěni zaměstnanci, kteří se provinili proti národním a státním zájmům. Tato očista však — též vzhledem k politické situaci a ostrému třídnímu boji — nebyla zcela důsledná. Důkladně byla uskutečněna až v roce 1948, zejména na základě činnosti akčních výborů Národní fronty.¹¹⁾

⁴⁾ Viz A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 13—21.

⁵⁾ K. Gottwald: „První kroky na osvobozeném území republiky“. Čs. listy 15. 5. 1944 — in: K. Gottwald: Za socialistický stát, za socialistické právo. Min. inf. a osvěty a JČsP, Praha 1950, str. 28.

⁶⁾ Viz Košický vládní program, kap. V.

⁷⁾ Vl. nař. č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, ve znění vl. nař. č. 44/1945 Sb.; nař. předsednictva SNR č. 26/1945 Sb., o národních výborech. Podle ustanovení vl. nař. č. 4/1945 Sb. se úřady NV staly bývalé obecní (městské), okresní a zemské úřady s tím, že NV „ihned propustí zaměstnance všech kategorií, kteří se provinili proti národním a státním zájmům“. Cit. nařízení předsednictva SNR řešilo tento problém jinak. Staré úřady (obecní a obvodní notářské úřady, okresní a župní) byly zrušeny. NV (místní a okresní) si vytváří sobě podřízený demokratický úřad, kam jsou ovšem v zásadě přebíráni úředníci bývalých úřadů, pokud jsou politicky a národně spolehliví.

⁸⁾ Srov. zejména Marx—Engels: Komunistický manifest; K. Marx: Občanská válka ve Francii. Svoboda, Praha 1950, str. 47 a násl.; V. I. Lenin: Stát a revoluce, Vybrané spisy, sv. 3. Svoboda, Praha 1974, str. 326 a násl.

⁹⁾ V. I. Lenin: Udrží bolševici státní moc? Vybrané spisy 3. Svoboda, Praha 1974, str. 446.

¹⁰⁾ K. Gottwald: První kroky na osvobozeném území republiky. Viz cit. sborník, str. 26.

Komunistická strana Československa vycházela z nutnosti účinného politickovýchovného působení na úředníky tvořící aparát. Význam tohoto působení byl velký, uvědomíme-li si, že i uvnitř národních výborů probíhal ostrý třídní boj; aparát u vyšších stupňů národních výborů (zejména u zemských národních výborů) byl pravicově orientován a měl fakticky dosti silné postavení. Politika strany vycházela z leninského pojetí pracovníka správního aparátu jako služebníka lidu. Úřednictvo zde není proto, aby našemu lidu vládlo, ale aby lidu sloužilo; musí pomoci zvládnout všechny státní, administrativní, politické a sociální úkoly. „Chceme naše úředníky, ty malé i ty nejvyšší, ubezpečit, že dovedou-li pochopit znamení doby a lidu skutečně sloužit, lid nebude neuznalý, nýbrž jim jejich věrnou a poctivou práci po zásluze odmění.“¹²⁾

Politika KSČ tak nestavěla národní výbory a jejich aparát do protikladu; vyjádřil to později i Program reorganizace lidové správy: „Úředník je nejdůležitějším spolupracovníkem a odborným pomocníkem voleného zástupce lidu. Úřednický aparát je nerozlučnou součástí organizace národních výborů.“¹³⁾ Politickou výchovou a postupnou jeho obměnou z třídních hledisek byl tak včas zahájen proces budování socialistického aparátu.

Významným nástrojem při budování nového státního aparátu byl též požadavek uskutečnění krajského zřízení. Prioritní v období boje o krajské zřízení bylo zejména politické hledisko — upevnění moci dělnické třídy a vedení KSČ, „vypořádat se s otázkou likvidace velkých byrokratických aparátů zemských národních výborů...“¹⁴⁾ Tyto byrokratické aparáty pravicově orientované jednak mohly v ostrém třídním boji tvořit nebezpečnou protiváhu centrální moci, jednak bránily fakticky přiblížení státní správy občanům, neboť soustřeďovaly značnou část správní agendy. V neposlední řadě bylo vytvoření krajů důležitým mezníkem z hlediska hospodářského — měly být ucelenými a hospodářsky vyváženými celky a vyhovovat hlediskům plánovacím. Krajské zřízení zakotvila Ústava 9. května¹⁵⁾ a provedl ji zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.

Krajské zřízení umožnilo realizovat i další, pro vývoj a postavení národních výborů a jejich aparátu velmi významný požadavek decentrali-

¹¹⁾ Očista měla ovšem daleko širší záběr — týkala se státního aparátu jako celku (srov. zák. č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů) i členů národních výborů.

¹²⁾ K. Gottwald: Národní výbory budou lépe pracovat než stará byrokracie. Viz cit. Sborník, str. 50, 74 aj.; dále K. Gottwald: tamtéž, str. 50—51.

¹³⁾ Srov. Kroměřížský program reorganizace lidové správy, vyd. II. Odbor MV, 1948, str. 10.

¹⁴⁾ Viz cit. Kroměřížský program reorganizace lidové správy, str. 22; blíže ke krajskému zřízení viz V. Škoda: Národní výbory, základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Svoboda, Praha 1975, str. 94 a následující.

¹⁵⁾ Úst. zák. č. 150/1948 Sb., čl. X. základních článků ústavy a § 167 a 176 odst. 3 ústavy.

lizace, zdůrazňovaný již od samotného vzniku národních výborů.¹⁶⁾ Decentralizace znamenala důležitý postulát — nejen že vede k přiblížení správy lidu, ale současně i k jejich bezprostřednímu zapojování prostřednictvím národních výborů do správy a vytváří předpoklady pro účinnou kontrolu státní správy vykonávané národními výbory lidem. Tím se posílilo i postavení národních výborů jako mocenských orgánů, vzrůstá jejich autorita. Provést v plném rozsahu decentralizaci v souladu s plným prosazením zásady demokratického centralismu však umožnil až Únor 1948; „účelnou decentralizaci“ veřejné správy zakotvila přímo Ústava 9. května a provedly ji další právní předpisy.¹⁷⁾

Vítězství socialistické revoluce v roce 1948 také umožnilo plněji realizovat požadavek univerzality správní působnosti národních výborů, kterou zakotvil Košický vládní program.¹⁸⁾ Ústava 9. května pak (v § 124) stanovila, že národní výbory vykonávají veřejnou správu ve všech jejich oborech, přičemž jiným orgánům přísluší její výkon jen výjimečně a na základě zákona. Požadavek univerzality prolíná celým dalším vývojem národních výborů a má velký význam zejména pro uplatnění principu demokratického centralismu: ústřední orgány státní správy realizují své funkce prostřednictvím národních výborů¹⁹⁾ a zároveň národní výbory projednávají a rozhodují všechny základní otázky státní správy ve svém obvodu a umožňují účast pracujících na jejich řešení.

II. NÁRODNÍ VÝBORY A JEJICH APARÁT DO VYDÁNÍ ZÁKONA O NÁRODNÍCH VÝBORECH V ROCE 1954

1. Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čs., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, ani vládní nař. č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, neřešily otázku vnitřní struktury národních výborů. Tato byla po roce 1945 upravena ministrem vnitra na základě zmocnění v cit. vládním nařízení (§ 1 odst. 2)

¹⁶⁾ Srov. např. projev K. Gottwalda na I. celostátní národohospodářské konferenci KSČ dne 14. března 1946 „O reorganizaci veřejné správy“, viz cit. Sborník, str. 54 až 56; viz též Budovatelský vládní program, schválený ÚNS 8. 7. 1946.

¹⁷⁾ § 130 úst. zák. č. 150/1948 Sb.; dále srov. zejména cit. zák. o krajském zřízení, § 8 odst. 4; vl. nař. č. 305/1948 Sb., o některých přesunech působnosti ve veřejné správě; vl. nař. č. 122/1951 Sb., o dalších přesunech působnosti a o jiných zjednodušeních veřejné správy, aj.

¹⁸⁾ „...budou v obvodu své působnosti spravovat všechny veřejné záležitosti a dbát vedle orgánů ústředních o veřejnou bezpečnost...“ — viz Košický vládní program, kap. V.

¹⁹⁾ Srov. např. kap. V. Košického vládního programu: „Vláda bude svoji politiku uskutečňovat národními výbory a plně se o ně opírat.“; dále srov. K. Gottwald: in cit. Sborník, str. 88.

v prozatímních organizačních řádech.²⁰⁾ Další změny a zpřesnění přinesla pak až právní úprava po r. 1948, vycházející již z Ústavy 9. května — zák. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, vl. nař. č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech a vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů.

Organizace aparátu byla řešena v rámci tzv. referentského systému.²¹⁾ Rada národního výboru přidělila některým svým členům referáty (agendy) z oboru své působnosti a k tomu potřebný počet zaměstnanců úřadu, jejichž bezprostředním služebním nadřízeným se tento člen rady (referent) stal, a kteří byli povinni řídit se jeho příkazy a pokyny.

Činnost člena rady, pokud mu byl přidělen referát, byla přípravnou a rozhodovací.²²⁾ V rámci přípravné činnosti šlo o všechny otázky, o kterých měla jednat rada. Referent měl k dispozici jednak přidělené pracovníky aparátu a jednak komisi při referátu, jejímž byl předsedou. Vývojem prošla rozhodovací pravomoc referentů. Podle prozatímních organizačních řádů rozhodovali ve věcech spadajících do běžné agendy jejich referátů, mimo věcí výslovně vyhrazených radě (za mimořádných okolností, zejména při nebezpečí z prodlení, však i v těchto případech). Referent tak nemohl zejména vydávat „rozhodnutí, schopné vejíti v právní moc“, popř. v „důležitějších věcech běžné správy, které si rada k projednání vyhradila“.²³⁾

Úprava v r. 1948 přinesla další posílení postavení referentů: rada vykonávala svou působnost zásadně prostřednictvím referentů, kteří rozhodovali a činili opatření jejím jménem s výjimkou taxativně stanovených otázek, které rada mohla rozhodovat jen ve sboru, popř. otázek, které si k rozhodnutí vyhradila.²⁴⁾

Referenti byli za výkon své funkce odpovědní radě a podle právní úpravy po r. 1948 výslovně i plenárnímu zasedání. Jejich prostřednictvím byla též zajišťována podřízenost příslušným ústředním orgánům, jednak prostřednictvím rady národního výboru a jednak podle právní úpravy

²⁰⁾ Prozatímní organizační řád vyhlášen pro zemské a okresní národní výbory pod č. 299/1946 Ú. l., pro místní národní výbory pod č. 996/1947 Ú. l.

²¹⁾ Odlišně probíhal vývoj na Slovensku, kde byl úřad výkonnou složkou MNV i ONV a kde funkce referentů nebyly zřízeny (srov. práv. úpravu cit. v pozn. 7). Ke sjednocení došlo až na základě právní úpravy po r. 1948. Blíže např. A. Štafl: Národní výbory. Praha 1947, str. 227 a násl.

²²⁾ Srov. např. A. Štafl: c. d., str. 63 a násl.

²³⁾ Srov. např. § 11, 5, 28, 22 cit. Prozatímního organizačního řádu ZNV a ONV.

²⁴⁾ Srov. např. § 17 odst. 3 zák. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení. Určitá modifikace byla u MNV, které byly rozděleny podle počtu obyvatel do 4 kategorií; u nejmenších MNV I. a II. kategorie (do 600 a 2000 obyvatel) rada zásadně rozhodovala ve sboru a mohla v jednotlivých případech, se souhlasem ONV, pověřit referenty, aby rozhodli jejím jménem; u MNV III. kategorie (do 6000 obyvatel) mohla sama pověřit referenty rozhodováním v rámci celého referátu; rada u MNV IV. kategorie (nad 6000 obyvatel) rozhodovala zásadně prostřednictvím referentů (srov. vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci MNV).

po r. 1948 povinností řídit se příkazy a pokyny příslušných ústředních úřadů (popř. referenta NV vyššího stupně).

Úřad (aparát) národního výboru nebyl považován za samostatnou složku národního výboru.²⁵⁾ Činnost jednotlivých referátů jako pracovních útvarů aparátu měla povahu přípravnou a realizační. V čele těchto útvarů stál přednosta, ustanovovaný radou národního výboru, který podle pokynů referenta organizoval jejich práci. Úkolem aparátu bylo obstarávat pro národní výbor a jeho složky koncepční, účetní, kancelářské, manipulační a manuální práce, zpracovávat otázky z hlediska odborného (právní, technické aj.), vyřizovat podle pokynů referenta běžnou agendu a provádět rozhodnutí a opatření národního výboru a jeho složek.²⁶⁾ Referent též mohl (se souhlasem rady) zmocnit určitého zaměstnance referátu, aby rozhodoval a činil opatření z jeho příkazu.

Aparát národního výboru byl tak právně i fakticky oddělen od rozhodování ve prospěch zejména rady jako kolektivního orgánu a monokraticky rozhodujících jejích volených členů — referentů. Silné postavení rady a referentů mělo zásadně význam z hlediska priority mocenského charakteru národních výborů, kdy bylo třeba realizovat řadu politických či politicko hospodářských opatření, jako např. po r. 1945 při trestání provinění proti národní cti,²⁷⁾ odsun Němců, osídlovací politiku, konfiskaci nepřátelského majetku²⁸⁾ a pod.

2. Národní výbory — v souladu s výchozí koncepcí — převzaly působnost bývalé veřejné politické správy a samosprávy, tj. v podstatě působnost bývalých zastupitelstev a úřadů.²⁹⁾ Tato „základní“ působnost národních výborů v podstatě přetrvávala až do února 1948 bez podstatného rozšíření, a tak až Ústava 9. května rozšířila okruh působnosti na veřejnou správu ve všech jejích oborech, čímž realizovala postulát Kroměřížského vládního programu i právní úpravy z roku 1945. Je však třeba si uvědomit, že i realizace působnosti v oblasti vnitřní správy (tj. zejména tzv. „politické správy“) byla u národních výborů velice důležitá. Mocenský a třídní aspekt byl o to významnější, že působnost byla zakotvena v právních předpisech vydaných za první republiky a bylo třeba při výkonu jim vtisknout nový, revoluční obsah. Na realizaci této působnosti se prokazoval skutečně lidový charakter státní správy vykonávané místními výbory.

²⁵⁾ Z hlediska vývoje srov. např. cit. POŘ ZNV a ONV, § 14 a 30; podle § 23 zák. č. 280/1948 Sb. byly „výkonnými složkami“ národního výboru rada, předseda, referenti a komise (komise byly zpravidla poradní, mohly však být rozhodováním pověřeny).

²⁶⁾ Srov. § 16 a 32 cit. POŘ.

²⁷⁾ Viz dekret prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., o provinění proti národní cti.

²⁸⁾ Viz dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a fondech národní obnovy.

²⁹⁾ Srov. § 1 odst. 4, § 2 odst. 3, § 3 odst. 3, § 4 odst. 3 vl. nař. č. 4/1945 Sb. (úplné znění č. 45/1945 Sb.).

Komunistická strana Československa současně důrazně stavěla do předí výstavbu nového právního řádu. „Když se podíváte na sektor státní a veřejné správy, v širším slova smyslu, ... vidíte, že zde máme u nás stále ještě formy, které byly vytvořeny staletími, empiricky bez ladu a skladu, bez systému.“³⁰⁾ Také tento úkol mohl být plně řešen až po vydání Ústavy 9. května: „Nový právní řád, reorganizace veřejné správy a zavedení krajského zřízení, to je náš hlavní úkol při provádění ústavy.“³¹⁾ Tento požadavek pak — skutečně velkoryse — rozvedl Kroměřížský program reorganizace lidové správy,³²⁾ kde — na základě ústavních ustanovení — bylo zakotveno nové pojetí výkonu působnosti národních výborů jako organizátorů, odpovědných správců, bdělých hospodářů a budovatelů územního obvodu; dále pak prohlouben požadavek univerzality působnosti (zrušení některých specializovaných místních orgánů) a specifikace působnosti a úkolů podle jednotlivých stupňů.

V této souvislosti je třeba upozornit hlavně na působnost národních výborů v oblasti bezpečnosti, kde vydání nových právních předpisů ještě před únorem 1948 umožnilo posílit postavení národních výborů. Šlo zejména o zák. č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti. Národní výbory se staly správními úřady národní bezpečnosti³³⁾ a SNB byl zřízen jako jejich výkonný orgán, který byl budován na zásadě dvojí podřízenosti, což znamenalo mj. velmi silné postavení příslušného bezpečnostního referenta. Popsaný stav trval až do roku 1950, kdy došlo k přesunu působnosti v souvislosti se zřízením ministerstva národní bezpečnosti (vl. nař. č. 48/1950 Sb.).

Důležitými opatřeními v oblasti působnosti byly dále otázky finanční působnosti národních výborů. Na národní výbory (ONV a KNV) již v roce 1948³⁴⁾ byla přenesena působnost finančních úřadů, národní výbory byly včleněny do státního rozpočtu³⁵⁾ a na základě zákona bylo provedeno oddlužení svazků lidové správy.³⁶⁾ Zároveň probíhal i proces decentralizace.³⁷⁾

³⁰⁾ K. Gottwald: O reorganizaci veřejné správy. Projev na I. celostátní národohospodářské konferenci 14. 3. 1946, in cit. Sborník, str. 55.

³¹⁾ K. Gottwald: Za nový právní řád. Z projevu na zasedání ÚV KSČ 9. 6. 1948, tamtéž, str. 127.

³²⁾ Srov. zejména část II. a VI. (dodatek — legislativní plán ministerstva vnitra), Program reorganizace lidové správy, tisk II. odb. ministerstva vnitra, Praha 1948.

³³⁾ Podle cit. zák. § 2 odst. 1 úřady NB jsou ONV, MNV vykonávající pravomoc ONV, ZNV, Pověřenectvo vnitra a ministerstvo vnitra; srov. zejména § 3 a 16 cit. zákona.

³⁴⁾ Zák. č. 28/1948 Sb., o výkonu finanční správy NV.

³⁵⁾ Zák. č. 277/1949 Sb., o finančním hospodaření NV.

³⁶⁾ Zák. č. 144/1949 Sb., o oddlužení svazků lidové správy.

³⁷⁾ Srov. např. vl. nař. č. 305/1948 Sb., o některých přesunech působnosti ve veřejné správě, vl. nař. č. 116/1949 Sb., o dalších přesunech působnosti ve veřejné správě, vl. nař. č. 122/1951 Sb., o dalších přesunech působnosti a o jiných zjednodušeních veřejné správy.

Vítězství socialistické revoluce v únoru 1948, nová ústava a navazující zákonodárství tak nejen znamenalo kvalitativní zlom ve vývoji národních výborů — plné prosazení socialistického obsahu jejich činnosti, výrazné rozšiřování působnosti, ale i nové chápání realizace této působnosti — jako komplexu úkolů zabezpečující všestranný rozvoj územního obvodu.

3. To vše se samozřejmě projevilo i v růstu agendy v jednotlivých referátech a přineslo s sebou potřebu přesnější právní úpravy. Vláda nařízením upravila postavení a působnost jednotlivých referátů na základě zmocnění zák. č. 280/1948 Sb.³⁸⁾ Tato vládní nařízení byla vydávána v letech 1948—1949 a vymezovala — vedle hlavních úkolů — demonstrativní výčet působnosti, prakticky ovšem vyčerpávající základní agendy. Přitom už zde docházelo k formulaci nových úkolů (např. v oblasti plánování podle zák. č. 241/1948 Sb., o prvním pětiletém plánu rozvoje ČSR) a jejich decentralizačním přesunům.³⁹⁾ Obdobně — na základě vymezení referátů KNV — byl formulován jejich obsah národními výbory nižších stupňů.⁴⁰⁾

Počet referátů se ustálil u všech stupňů národních výborů na jednácti.⁴¹⁾ Růst úkolů též v oblasti hospodářské (plánování, zemědělství, zřizování JZD aj.) znamenal i další změny v aparátu. Např. podle vl. nař. č. 15/1951 Sb. došlo ke změnám ve struktuře i v obsahu jednotlivých referátů, podle vl. nař. č. 42/1952 Sb. byly místo plánovacího referátu zřízeny plánovací komise národních výborů. Kvantitativní i kvalitativní nárůst funkcí národních výborů se koncem sledovaného období začal doštávat do rozporu se stávající dělbou práce mezi „složky“ národního výboru a s vnitřní organizační výstavbou.

III. VÝVOJ V LETECH 1954—1960

1. V roce 1954 byla Ústava 9. května, pokud se týká ustanovení o národních výborech, komplexně provedena ústavním zákonem č. 12/1954 Sb.,

³⁸⁾ Srov. § 8 odst. 3 písm. a) a § 19 odst. 3 cit. zákona. Vláda získává významné postavení při organizaci nové státní správy vůbec. Srov. např. zák. č. 143/1949 Sb., o změnách v organizaci veřejné správy a působnosti jejích orgánů a zejména úst. zák. č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy, podle kterého — při splnění stanovených předpokladů — může nařízením upravovat působnost orgánů státní správy, zřizovat je a rušit. Na vládu též — podle úst. zák. č. 81/1953 Sb., o řízení NV vládou — přešlo všeobecné řízení národních výborů, které tak bylo vyňato z působnosti ministerstva vnitra.

³⁹⁾ Srov. např. vl. nař. č. 300/1948 Sb., o referátech krajských národních výborů pro všeobecné vnitřní věci, vl. nař. č. 301/1948 Sb., o bezpečnostních referátech KNV, vl. nař. č. 302/1948 Sb., o finančních referátech KNV a o přenesení působnosti některých finančních úřadů na berní správy, vl. nař. č. 303/1948 Sb., o plánovacích referátech KNV aj.

⁴⁰⁾ Např. podle § 10 odst. 3 vl. nař. č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech „pro rozsah činnosti referentů ONV platí přiměřené předpisy, jimiž se určuje rozsah činnosti referátů KNV“.

⁴¹⁾ U MNV fakticky existoval jen referát ve smyslu agendy — zaměstnanci byli k dispozici referentům, kteří též plnili většinu prací sami; srov. vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci MNV. Blíže ke struktuře referátů srov. např. V. Škoda: c. d., str. 96.

o národních výborech, zák. č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a zák. č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů.⁴²⁾

Nová právní úprava změnila strukturu a postavení aparátu. Došlo k oddělení národních výborů jako orgánů státní moci, tj. zastupitelského sboru a orgánů výkonných — orgánů státní správy. Cílem bylo důsledné pojetí mocenské funkce národních výborů, zdůraznění jednotnosti státní moci a účelné rozdělení funkcí státního aparátu mezi jednotlivé orgány.⁴³⁾ Aparát národního výboru byl rozčleněn na dvě části — jednak na vlastní aparát rady národního výboru, který byl tvořen tzv. „objektivními orgány“ a jednak na odbory a správy rad, jako výkonné orgány národního výboru.⁴⁴⁾

Vyčlenění odborů a správ rad národního výboru jako výkonných orgánů bylo motivováno i potřebou prohloubení principu demokratického centralismu. Odbory a správy byly ve dvojí podřízenosti, přičemž vertikální linie byla posílena. Vedoucí odboru (správy) národního výboru vyššího stupně (ústřední orgán) ukládal úkoly nižším odborům a správám a mohl též přezkoumávat jejich rozhodnutí a opatření a rušit je i měnit; totéž oprávnění měla i rada národního výboru vyššího stupně, která mohla též zrušení či změnu uložit orgánu, o jehož rozhodnutí šlo.⁴⁵⁾ Zákon současně podmiňoval ustanovení vedoucího odboru (správy) či jeho zproštění souhlasem vedoucího příslušného útvaru národního výboru vyššího stupně (ústředního orgánu).⁴⁶⁾ Zákon (a prováděcí předpisy) tak posílily postavení ústředních orgánů s cílem též zvýšit jejich odpovědnost za oblast, kterou řídí.⁴⁷⁾

Národní výbory jsou podle zákona řízeny národními výbory vyššího stupně a vládou — na níž všeobecné řízení národních výborů přešlo již v roce 1953 (ústavní zákon č. 81/1953 Sb.) — a podle jejich směrnic a zákonů republiky řídí ve svých obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu.⁴⁸⁾ Řízení ústředními orgány po vertikální linii mělo spočívat

⁴²⁾ Blíže k celkové právní úpravě viz např. V. Škoda: c. d., str. 106 a násl.

⁴³⁾ Srov. Důvodovou zprávu k úst. zák. č. 12/1954 Sb. — tisk NS č. 754/1954, str. 5; projev V. Širokého v NS 2. 3. 1954, Úřad předsednictva vlády, Praha 1954, str. 7.

⁴⁴⁾ Srov. § 28 a násl. oddílu 9 zák. č. 13/1954 Sb. a vl. nař. č. 23/1954 Sb., o organizaci výkonných orgánů NV.

⁴⁵⁾ K tomu srov. § 12, 21, 25 a 30 zák. č. 13/1954 Sb., o NV, § 4 odst. 2 písm. h) vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 7 vl. nař. č. 23/1958 Sb., o organizaci výkonných orgánů NV.

⁴⁶⁾ Srov. § 29 odst. 2 cit. zákona.

⁴⁷⁾ Ústřední orgány též mohly — se souhlasem vlády — zřizovat při NV sobě podřízené správy a ustanovovat (zprošťovat) s vědomím rady NV jejich vedoucí — srov. § 31 zák. č. 13/1954 Sb., o NV.

⁴⁸⁾ Na Slovensku vykonával — v mezích ústavy — pravomoc vlády vůči NV a jejich radám Sbor pověřenců — viz § 8 úst. zák. č. 12/1955 Sb., o NV; dále srov. § 6 cit. zákona a § 12 zák. č. 13/1954 Sb.

zejména v plánovitém ukládání úkolů na svěřeném úseku, v poskytování pomoci při jejich plnění a na práci s kádry a v soustavné kontrole a pro-
věrkách plnění úkolů.⁴⁹⁾

Vytvoření nové struktury aparátu bylo dále vedeno tím, že „referent-
ský systém, který v době svého zavedení měl své oprávnění, se stal do-
konce překážkou růstu a zlepšování zaměstnaneckého aparátu národních
výborů“. Referenti často rozhodovali sami a kolektivní rozhodování rady
odpadalo, což ve svých důsledcích znamenalo nejenom zeslabování po-
stavení volených orgánů národního výboru, ale i posílení resortismu —
referent se cítil být jen představitelem svého referátu a necítil odpověd-
nost za práci rady.⁵⁰⁾ V předchozím vývoji se též nepodařilo plně reali-
zovat spojení referenta se zaměstnanci aparátu v pevnou jednotku, která
by i odborně zvyšovala svou úroveň; zaměstnanci zejména nepociťovali
potřebnou odpovědnost za jednotlivá rozhodnutí. Proto nová úprava
předpokládala dále zvýšení odpovědnosti za plnění usnesení — jednak
u členů rady (jako kolegiálního orgánu) a jednak přednostů odborů
a správ.

Nová struktura byla též umožněna stavem politického a třídního složení
aparátu, které se od r. 1945 (a zejména po roce 1948) výrazně změnilo,
takže do čela aparátu (jeho útvarů) bylo možné postavit zaměstnance
národních výborů, třídně, politicky i odborně na patřičné výši.⁵¹⁾ Tím
byla zdůrazněna i potřeba zajištění politické a odborné úrovně zaměst-
naneckých kádřů, a její cílevědomé zvyšování.

V této souvislosti je třeba upozornit na změnu, kterou přineslo zákonné
opatření předsednictva NS č. 38/1958 Sb., které znovu umožnilo, aby ná-
rodní výbor pověřil člena rady vedením odboru. Národní výbor tak činil
na návrh rady v případech vedení „důležitých“ odborů; u ostatních od-
borů (správ) zůstávají vedoucí z politicky a odborně kvalifikovaných za-
městnanců. Bylo výslovně zrušeno ustanovení zákona, podle kterého ná-
rodní výbor ustanovuje (zprošťuje) vedoucí útvarů aparátu se souhlasem
vedoucího příslušného útvaru národního výboru vyššího stupně (ústřed-
ního orgánu).⁵²⁾ Toto opatření bylo motivováno zejména posílením pů-
sobností volených orgánů na aparát — volený člen rady měl vést „dů-
ležitě“ odbory, tj. zejména na těch úsecích, které z hlediska politicko-

⁴⁹⁾ Viz vl. usnesení z 19. 10. 1954 — Směrnice o organizaci a řízení práce výkon-
ných orgánů NV, část. V.

⁵⁰⁾ Srov. projev V. Širokého v NS. Úřad předsednictva vlády, Praha 1954, str. 10;
srov. též Důvodovou zprávu k zák. č. 13/1954 Sb., tisk NS č. 755/1954.

⁵¹⁾ Viz cit. Důvodovou zprávu k zákonu č. 13/1954 Sb.

⁵²⁾ Srov. § 1 a 2 a § 4 cit. zák. opatření.

hospodářského měly prvořadý význam.⁵³⁾ Současně tím byla posílena horizontální linie řízení aparátu.

2. Z hlediska uvedených organizačně právních změn, které byly v aparátu učiněny do roku 1960, je nutné se zmínit i o vývoji působnosti národních výborů. Prioritní úkoly národních výborů v tomto období byly v oblasti národního hospodářství. Základním dokumentem v tomto směru jsou materiály a usnesení celostátní konference KSČ v roce 1956, kde byl kritizován zejména přílišný centralismus jak v řízení národního hospodářství, tak i ve veřejném životě, což mj. vedlo ke značné byrokratizaci státního a hospodářského aparátu.⁵⁴⁾ Jako hlavní direktiva pro oblast národních výborů byl stanoven požadavek rozšiřování jejich pravomoci a zvyšování odpovědnosti za výkon státní moci a správy v územních obvodech a podstatné zvýšení úlohy národních výborů vůbec. Byl stanoven požadavek, aby národní výbory rozhodovaly v některých podstatných otázkách s konečnou platností, zejména na úseku zemědělství, místního hospodářství, školství, kultury a zdravotnictví.

Dále, ke zvýšení zainteresovanosti národních výborů na hospodaření podřízených organizací, byly zapojeny jejich výsledky hospodaření i na rozpočty národních výborů, rozšířeny doplňkové rozpočty a možnost jejich použití, zjednodušena skladba plánu a rozpočtu s cílem umožnit tak národním výborům hospodařit podle místních potřeb. Bylo třeba odstranit i dosavadní strohou účelovou vázanost finančních prostředků. S tím souvisel i požadavek zvýšit úroveň práce plánovacích komisí a rad národních výborů a zaměřit se na plánování komplexní hospodářské a kulturní výstavby.

Okruh záležitostí hospodářské a kulturní výstavby, v nichž budou rozhodovat národní výbory, byl rozšířen tak, že při zachování zásady dvojí podřízenosti výkonných orgánů národních výborů se převedou do jejich přímého řízení další kategorie podniků a svěří se jim rozhodování dalších záležitostí.

V roce 1956 tak byl zahájen rozsáhlý proces rozšiřování pravomoci a působnosti národních výborů, spojený se všeobecnou decentralizací. Týkal se především převedení celé řady podniků a zařízení, dosud centrálně řízených, do působnosti národních výborů. Rozpočet národních výborů také vzrostl více než dvojnásobně a tvořil tak 1/3 státního rozpočtu.⁵⁵⁾ V oblasti plánování byl zřízen jednak úsek, který národní výbory

⁵³⁾ Za nejdůležitější byly v tomto smyslu považovány odvětvové odbory zemědělství a lesního hospodářství, výkupu, místního hospodářství a dopravy, školství a kultury a výstavby; srov. „Zásady zvýšení ekonomické účinnosti řízení hospodářství spravovaného NV“ (usnesení ÚV KSČ ze dne 10. 6. 1958, ÚPV, Praha 1958, str. 38–39).

⁵⁴⁾ Viz Celostátní konference KSČ. Nová mysl, zvláštní číslo, Rudé právo, Praha červen 1956; srov. např. str. 19, 64, 261 a násl.

⁵⁵⁾ E. Machain: Národní výbory v nových podmínkách. SNPL, Praha 1961, str. 14.

plánovaly samostatně, a jednak úsek, který zůstal v plánovací pravomoci ministerstev. Tím — byť zatím jen částečně — došlo i k decentralizaci v této oblasti. Decentralizace probíhala pak i v dalších sférách působnosti (úseky zemědělské výroby, místního hospodářství, školství, dopravy, vodního hospodářství, obchodu, zdravotnictví, kultury).⁵⁶⁾

3. Rozšiřování působnosti a proces decentralizace (které pokračovaly dále po roce 1960) měly přímý vliv i na aparát. Právní úprava byla několikrát měněna — zásadní byly vl. nař. č. 23/1954 Sb., o organizaci výkonných orgánů NV, a vl. nař. č. 33/1958 Sb., které tuto úpravu nahradilo,⁵⁷⁾ jako prováděcí předpisy k zákonu o národních výborech. Vývoj struktury aparátu národních výborů — zejména vzhledem ke krátkému časovému období 1954—1960 — byl složitý. To svědčí — vedle již zmíněných skutečností — také o rychlém nárůstu úkolů, ale též o nevyjasněnosti postavení některých útvarů aparátu. Je nutno si dále uvědomit, že docházelo i ke změnám v ústředních orgánech státní správy⁵⁸⁾ a k přesunům působnosti.

Vlastní aparát rady národního výboru vykrytalizoval podle posledních úprav do složení plánovací komise, kontrolní odbor, organizační odbor a finanční odbor u ústředních, krajských, okresních a městských národních výborů.⁵⁹⁾ Tyto orgány obligatorně zřizované byly označovány jako „objektivní“ a byly vybudovány na zásadě jedné — horizontální podřízenosti národnímu výboru a jeho radě. Jejich činnost spočívala v podávání odborných návrhů radě za své úseky, ve vyjadřování, předkládání stanovisek k projednávaným otázkám a v kontrole plnění zákonů, usnesení, plánu a rozpočtu u výkonných orgánů, dále u výkonných orgánů národních výborů nižších stupňů a podřízených organizací a v odborné i technické přípravě rady a plenárního zasedání. Finanční odbor měl dvojí postavení. Vedle úkolů „objektivního“ orgánu byl zároveň společným orgánem rady a ministerstva financí pro zabezpečení úkolů státního rozpočtu národního výboru a pro obstarávání věcí daňových, správy národního majetku a účetní evidence.

Odvětvovými orgány byly odbory a správy rad — podle úpravy z roku 1958 jednotně nazývané odvětvové odbory rad národních výborů. Jejich

⁵⁶⁾ Blíže k problematice působnosti NV v tomto období srov. též V. Škoda: c. d., str. 114 a násl.; A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 56 a násl.

⁵⁷⁾ Vl. nař. č. 23/1954 Sb. bylo novelizováno vl. nař. č. 7/1957 Sb., tato úprava nahrazena v roce 1958 vl. nař. č. 33/1958 Sb., jehož některá ustanovení byla změněna vl. nař. č. 23/1959 Sb.

⁵⁸⁾ Blíže srov. např. A. Horčicová—V. Delong: Přehled vývoje ústředních orgánů státní správy od roku 1945 do roku 1967. In: Studie a informace roč. II, č. 3, ÚSS, Praha 1968, str. 45.

⁵⁹⁾ Uvedené národní výbory zřizovaly dále podle zvláštních předpisů štáb civilní obrany a do r. 1959 kádrový odbor.

výstavba probíhala na základě zásady dvojí podřízenosti, byly charakterizovány jako společné orgány rad národních výborů a příslušných ústředních úřadů a jejich hlavní funkcí byl výkon státní správy (kromě otázek svěřených národnímu výboru, tj. plenárnímu zasedání a radě) a plnění úkolů odborného aparátu spojených s realizací usnesení rady a národního výboru (zastupitelského sboru).⁶⁰⁾

Národní výbory měly vytvářet odbory v takovém počtu a s takovým určením, aby byl dosažen soulad s úkoly hospodářské, kulturní a společenské výstavby územního celku a aby byly schopny co nejúčelněji plnit pokyny národního výboru a jeho rady a zásadní směrnice po vertikální linii.⁶¹⁾ Vzájemný poměr horizontálních a vertikálních vztahů (o zesílení vertikály, možnosti rušit i měnit nesprávná rozhodnutí bylo již zmíněno) dále výrazně ovlivňovala skutečnost, který orgán (národní výbor či ústřední orgán) měl pravomoc vypracovat pro dané odvětví plán a rozpočet.

Citovaná vládní nařízení řešila i problém možného rozporu mezi usneseními národního výboru a jeho rady a zásadními směrnici nejblíže nadřízeného odboru po vertikální linii. V případě, že nedojde k dohodě, rozhodne rada národního výboru vyššího stupně (při rozporu KNV—ministerstvo: vláda). Přitom pozdější právní úprava (z roku 1958) používá při charakterizování řízení po vertikální linii termín „zásadní směrnice“ proti původním „pokynům“. Je patrná tendence k tomu, aby pro vertikální linii byly stanoveny zejména zásadní, obecné otázky v normativní podobě.⁶²⁾

Ustanovení příslušných předpisů dávají poměrnou volnost při výstavbě odborů — stanoví pouze, které odbory se na jednotlivých stupních (druzích) národního výboru „zpravidla“ zřizují.⁶³⁾ Pozdější právní úprava z roku 1958 podstatněji snížila výčet odborů, čehož bylo dosaženo zejména spojením agend. Zvýraznila též možnost upustit od zřízení některých odborů, zachovala však i možnost zřídit podle potřeb další. Vývoj struktury odborů byl v podstatě reakcí též na tendenci ke snižování počtu ministerstev a ústředních úřadů, deklarovanou na konferenci KSČ v roce 1956. Přitom byl dodržován požadavek právní úpravy, aby těžiště operativní činnosti aparátu bylo u ONV.

Vnitřní organizaci odborů stanovila rada s ohledem na úkoly a v rámci základních systematizačních ukazatelů. Odbory byly monokratické orgány v čele s vedoucím, ustanovovaným národním výborem, který řídil jeho činnost a odpovídal za ni. Mohl přenést právo rozhodovat i na jednotlivé

⁶⁰⁾ Cit. právní předpisy ovšem funkce odborů blíže nespecifikují.

⁶¹⁾ Srov. § 7 vl. nař. č. 23/1959 Sb., § 15 vl. nař. č. 33/1958 Sb.

⁶²⁾ Srov. § 16 vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 18 vl. nař. č. 33/1958 Sb.

⁶³⁾ Srov. § 13 vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 20 a násl. vl. nař. č. 33/1958 Sb.

pracovníky odboru a stanovit jeho rozsah.⁶⁴⁾ U místních národních výborů, pokud nevytvářely odbory, vykonávaly práce odborů zaměstnanci, popř. členové národního výboru (zejména rady) a dobrovolní pracovníci z řad občanů. Rozhodovací pravomoc však příslušela v těchto případech výhradně radě národního výboru.

Zajímavé ustanovení obsahovala právní úprava, pokud jde o využití aparátu pro více národních výborů — odvětvový odbor mohl vykonávat práce též pro radu jiného národního výboru téhož stupně, pokud tak rada národního výboru stanoví.⁶⁵⁾ Ustanovení je zřejmě zaměřeno zejména na přípravu podkladů a odborných materiálů. Pomineme-li problematiku výkonu státní správy (např. agendy matrik, stavebních úřadů), jde o prvek, který i v dnešních podmínkách nutnosti zvyšovat odbornost aparátu při uskutečňování náročných úkolů (prognostické funkce apod., ale i finanční a plánovací otázky) může perspektivně u nižších stupňů národních výborů naznačit možnosti např. využití výpočetní techniky.⁶⁶⁾

4. V oblasti národních výborů se nepodařilo plně realizovat závěry celostátní konference KSČ z roku 1956, což bylo též konstatováno na XI. sjezdu KSČ. Přes dílčí úspěchy se nepříznivě odrazilo ve vývoji národních výborů rozdělení ekonomiky a jejího řízení na centrální a místní a rovněž s tím související rozdělení v oblasti plánování.⁶⁷⁾ Národní výbory rovněž neměly odpovídající nástroje vůči ústředně řízeným organizacím v jejich územním obvodu, popř. v tomto smyslu ne zcela využívaly možností právní úpravy.⁶⁸⁾

Výstavba aparátu a jeho vnitřní struktura byla provedena důsledně podle vzoru sovětů. Přestože v dalším vývoji došlo k určitým modifikacím, byl položen základ organizace, který v podstatě byl uplatněn i v dalších právních úpravách.

I když proces decentralizace nebyl zcela dotažen až na místní národní výbory, z hlediska aparátu bylo též podstatné, že v tomto období, výrazněji než v dosavadním vývoji, probíhala diferenciací mezi stupni národních výborů a okresní národní výbor začal být budován jako hlavní článek soustavy.

⁶⁴⁾ Srov. § 15 vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 17 vl. nař. č. 33/1958 Sb. a srov. též vl. usnesení č. 240/1957, které upravilo vnitřní organizaci a působnost útvarů aparátu.

⁶⁵⁾ Srov. ust. § 25 odst. 4 vl. nař. č. 33/1958 Sb., ve vl. nař. č. 23/1954 Sb. bylo toto opatření ještě vázáno na souhlas nadřízeného NV (vlády).

⁶⁶⁾ Myšlenka kooperace (popř. koordinace) se neobjevuje ve vývoji poprvé. V daleko širším záběru byla např. obsažena ve vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci MNV, kde bylo umožněno sdružování MNV ke společnému obstarávání některých záležitostí nebo k provádění určitých úkolů a služeb. V praxi ovšem tato možnost zůstala nevyužita. Této otázce se věnuje např. V. Škoda v cit. monografii, str. 100.

⁶⁷⁾ Srov. V. Škoda: c. d., str. 119.

⁶⁸⁾ K tomu např. viz A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 62.

IV. OBDOBÍ PO VYDÁNÍ ZÁKONA O NÁRODNÍCH VÝBORECH V ROCE 1960

1. Zvýšení úlohy, postavení, pravomoci a odpovědnosti a posílení hospodářsko-organizačnické a kulturně výchovné funkce národních výborů řešily zasedání ÚV KSČ a celostátní konference KSČ v roce 1960.⁶⁹⁾ Závěry byly promítnuty též do právní úpravy: jednak do hlavy sedmé ústavy (úst. zák. č. 100/1960 Sb.) a dále zejména do zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, zák. č. 68/1960 Sb., o národních výborech, a vl. nař. č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

Cílem nového územního členění bylo zvýšit postavení a úlohu národních výborů a prioritně sledovalo sociálně ekonomická kritéria. Počet krajů i okresů byl snížen, což zlepšilo podmínky práce KNV a ONV a akcentovalo úkoly komplexního charakteru. Tím bylo umožněno i podstatné rozšíření působnosti národních výborů na úsecích zemědělství, místního hospodářství, stavebnictví apod. Zvětšení krajů a okresů umožnilo převést další podniky a zařízení do působnosti národních výborů s uplatněním zásady, že podniky a zařízení má řídit ten stupeň národního výboru, v jehož obvodu převážně uspokojují potřeby obyvatelstva.

Otázky hospodářské a kulturní výstavby byly v zákoně a prováděcím vládním nařízení řešeny novým způsobem — zákon uváděl hlavní úkoly a oblasti při zabezpečování komplexního rozvoje hospodářství a kultury, vládní nařízení rozvádělo pravomoc a odpovědnost národních výborů jednotlivých stupňů.⁷⁰⁾ Působnost místních národních výborů byla budována s cílem přiblížit běžné správní záležitosti občanům; v hospodářské oblasti byl vytyčen jako jejich hlavní úkol — zabezpečovat rychlý rozvoj zemědělské výroby. Působnost ONV měla být upravena tak, aby s konečnou platností rozhodovaly všechny záležitosti občanů a působily na všech úsecích správy. Měly být budovány jako hlavní článek řízení. Krajské národní výbory měly zabezpečovat jednotu odvětvových a územních hledisek v území a plánování národního hospodářství.⁷¹⁾

Byla posílena i úloha národních výborů v oblasti plánování a rozpočtu. Zejména bylo zrušeno plánování hospodářství národních výborů přímo ministerstvy; plán stanovil základní úkoly a souhrnné ukazatele pro všechna odvětví krajskému národnímu výboru. Byla zakotvena účast při

⁶⁹⁾ Viz Usnesení a dokumenty ÚV KSČ od XI. sjezdu do celostátní konference 1960. SNPL, Praha 1960; Celostátní konference KSČ 5.—7. července 1960. Nová mysl, Praha 1960.

⁷⁰⁾ Srov. § 8, 9 cit. zákona; část první cit. vl. nař.

⁷¹⁾ Srov. tamtéž a materiály zasedání ÚV KSČ 7.—8. 4. 1960, „Ke zvýšení pravomoci a odpovědnosti NV a opatření k dalšímu prohlubování socialistické zákonnosti“.

vypracování a uskutečňování státního plánu rozvoje národního hospodářství.⁷²⁾

Vývoj působnosti národních výborů v hospodářské oblasti však nebyl jednoznačný. Již v roce 1963 došlo k zásahu do působnosti v oblasti zemědělství,⁷³⁾ kterou převzaly výrobní zemědělské správy. Národní výbory měly dále zabezpečovat soulad mezi rozvojem zemědělství a svého územního obvodu a projednávat a schvalovat návrhy plánu rozvoje zemědělské výroby. Při rozšiřování hospodářství národních výborů (které dosáhlo po roce 1960 největšího rozsahu) však nebyla vždy zkoumána společenská hospodářská efektivnost převedení jednotlivých organizací do působnosti národních výborů, takže i v dalším období docházelo k převádění některých podniků zpět do působnosti ústředních orgánů.⁷⁴⁾ Jednostranné zaměření národních výborů na ekonomické problémy mělo za následek podceňování politickomocenské úlohy národních výborů a došlo k určitým disproporcím v rozvoji sociálně politických funkcí vůbec.⁷⁵⁾ Tyto skutečnosti se týkaly i rozvoje aparátu národních výborů.

2. Stranické dokumenty i právní úprava akcentovaly, za podmínek zvýšené pravomoci národních výborů, zvýšení úlohy a postavení volených orgánů. Zasedání ÚV KSČ 7.—8. 4. 1960 charakterizovalo hlavní zásady činnosti národních výborů: zvýšit úlohu volených orgánů, zvýšit účast pracujících, odstranit byrokratické metody práce a nahradit je přímou účastí pracujících zejména ve formě komisí národních výborů, zvýšit organizátorskou práci rad, zvýraznit úlohu komisí a zdokonalit práci aparátu jako pomocníka národního výboru. Jednota státní moci a správy obsažená už v charakteristice národních výborů jako orgánů státní moci a správy v ústavě i v zákoně⁷⁶⁾ byla vyjádřena zejména tím, že řízení hospodářské a kulturní výstavby ve svém územním obvodu uskutečňuje národní výbor kolektivními orgány složenými z poslanců — plenárním zasedáním, radou a komisemi.⁷⁷⁾ Právně tak byla posílena zásada, že rozhodování ve všech důležitých otázkách náleží voleným orgánům.

K podstatné změně došlo ve vymezení funkcí komisí, které kromě svých funkcí iniciativní, organizátorské a kontrolní získaly i funkce rozhodovací

⁷²⁾ Srov. čl. 90 ústavy; k vývoji srov. vl. vyhl. č. 78/1960 Sb., o rozpočtovém řádu NV, vl. vyhl. č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, vl. nař. č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství. Dále srov. § 13, 26, 40, 41 vl. nař. č. 71/1960 Sb.

⁷³⁾ Zák. č. 32/1963 Sb. (srov. zejména § 1 a 6) o organizaci řízení zemědělství, který akcentoval centrální vedení a uplatnění výrobně podnikové zásady — srov. důvodovou zprávu, tisk NS č. 120/63.

⁷⁴⁾ Viz A. Sojka—R. Vopálková: c. d., str. 83.

⁷⁵⁾ Viz např. V. Škoda: c. d., str. 135.

⁷⁶⁾ Srov. čl. 86 odst. 1 úst. zák. č. 100/1960 Sb., § 1 odst. 1 zák. č. 68/1960 Sb., o národních výborech.

⁷⁷⁾ Srov. čl. 95 ústavy, § 21, § 3 odst. 2 zák. č. 68/1960 Sb.; § 42 odst. 1—3 vl. nař. č. 71/1960 Sb.

a řídící.⁷⁸⁾ Komise tak v podstatě „převzaly“ výkonnou činnost aparátu.

Zákon opustil členění aparátu na aparát rady („objektivní orgány“) a odvětvové výkonné orgány, jak to činila předchozí právní úprava. Funkční i odvětvové útvary aparátu — odbory — byly, z hlediska organizačně právního, ve stejném postavení. Tvořily aparát „celého národního výboru“, tj. jak plenárního zasedání, tak i rady a komisi.⁷⁹⁾

Odbory ztratily postavení výkonného orgánu národního výboru (ve smyslu rozhodovací pravomoci). Zákon charakterizoval jejich postavení v podstatě jako orgánů pomocných. Jejich úkolem bylo především připravovat odborné podklady pro volené orgány národního výboru, vypracovávat iniciativní návrhy na řešení důležitých otázek rozvoje na svém úseku, rozvíjet organizátorskou činnost a zabezpečovat a provádět usnesení pléna, rady a komisi. Odbory též odpovídaly za včasné a řádné vyřizování připomínek, návrhů a stížností občanů. Možnost rozhodování byla zachována v nepatrném rozsahu — volené orgány je mohly pověřit řešením některých otázek.⁸⁰⁾

Výstavba a činnost odborů byly vedeny zásadou dvojí podřízenosti. Z pohledu horizontální linie jsou řízeny plenárním zasedáním a jeho radou, kterým též odpovídají za svou činnost. Vzhledem k tomu, že komise plně realizují výkonnou funkci, jsou povinny se řídit i pokyny komisi a plnit úkoly jimi uložené. Národní výbor, jeho rada i příslušná komise mohly rozhodnutí a opatření odborů měnit nebo rušit.

Po vertikální linii plní odbory úkoly, které pro ně vyplývají ze směrnic a pokynů příslušných ústředních orgánů a vedoucích odborů národních výborů vyšších stupňů. Zákon — ve vztahu k ministerstvům — tyto vztahy vymezuje pro oblast „otázek odborného vedení odvětví“ a „otázek vyžadujících jednotné celostátní úpravy“ (obdobně i ve vztahu k vedoucím odborů národních výborů vyšších stupňů). Po této linii lze též zrušit rozhodnutí odboru, je-li v rozporu s platnými předpisy nebo usneseními národního výboru, resp. národního výboru vyššího stupně.

Národní výbory zřizovaly odbory v takovém počtu, uspořádání a s takovou pracovní náplní, aby to odpovídalo jejich úkolům a v souladu s působností příslušných ústředních úřadů. Ustanovení je v tomto smyslu analogické s právní úpravou předcházející. Vládní nařízení č. 71/1960 Sb. uvádí výčet odborů, které zpravidla krajské, okresní a jim na roveň postavené národní výbory vytvářejí, přičemž ponechává možnost — „výjimečně“ — zřídit i další, resp. upustit od zřízení některého odboru. Výčet (z hlediska kvantitativního) je širší než podle úpravy z roku 1958 a v podstatě odpovídá struktuře ústředních orgánů. Místní a městské národní

⁷⁸⁾ § 31 a násl. cit. zák.; § 52 a násl. cit. vl. nař.

⁷⁹⁾ Srov. E. Machain: Národní výbory v nových podmínkách. SNPL, Praha 1961, str. 68.

⁸⁰⁾ Srov. § 42 cit. zák.

výbory zřizují odbory (se souhlasem rady ONV) „podle potřeb hospodářské a kulturní výstavby svého území“ (v obcích do 10 000 obyvatel mohou zřídit hospodářskoprávní odbor).⁸¹⁾

Právní úprava vnitřní organizace odborů zůstala také prakticky stejná. Odbor byl monokratickým orgánem, v jehož čele stál vedoucí ustanovený národním výborem na návrh rady, který řídil a organizoval veškeré práce v odboru a odpovídal za jeho činnost. Vedoucí odborů měli být podle zákona „zpravidla“ voleni za tajemníky příslušných komisí.⁸²⁾

Zvláštní ustanovení se vztahovalo jednak na odbor zemědělství, který zabezpečoval i komplexní plánovací a rozpočtovou činnost na svém úseku (v ostatních odvětvích bylo důsledně odděleno plánování a financování na odbory plánovací a finanční) a jednak na odbor kontrolní, v jehož čele byl obligatorně člen rady národního výboru.⁸³⁾

3. Ke konci sledovaného období začalo být zřejmé, že vybavení komisí národních výborů rozsáhlou rozhodovací a výkonnou pravomocí souviselo s politickým předbíháním vývoje a jednotlivých vývojových etap při výstavbě a rozvoji socialistické společnosti. Přetížení komisí agendou mělo za následek nejenom snížení kvality celkové jejich činnosti, formalizaci jejich práce, ale zákonitě i negativní vliv na činnost ostatních orgánů národního výboru. Kromě toho prostřednictvím tajemníků komisí — vedoucích odborů, zůstával aparátu silný vliv na jejich činnost. Praxe vedla až ke splývání obou orgánů — někde odbory dokonce usměrňovaly činnost příslušné komise.⁸⁴⁾

Vymezení vertikální linie — v souvislosti s ustanovením prováděcího vládního nařízení — nebylo přesně právně vyjádřeno. Jelikož komise nebyly vertikálně podřízeny — zákon stanovil pouze povinnost vzájemné spolupráce a pomoci a výslovně neměly oprávnění ukládat úkoly po této linii⁸⁵⁾ — došlo k porušení principu demokratického centralismu. Vertikální linie byla právně oddělena od orgánů, které vydávají rozhodnutí.

Nedocenění úlohy odborů, zdůrazněné ještě relativně rámcovou právní úpravou, vedlo zejména k pasivitě aparátu, ztrátě odpovědnosti za jednotlivá rozhodnutí a dále i k snížení iniciativy při plnění úkolů. Spolu s porušením vertikálních vztahů při realizaci principu demokratického centralismu a s oslabením iniciativní a kontrolní funkce komisí znamenalo — vzhledem k důležitosti a charakteru úkolů v tomto období — narušení vnitřní struktury národních výborů.

⁸¹⁾ § 67 cit. vl. nař.

⁸²⁾ Srov. § 34 odst. 2 cit. zákona.

⁸³⁾ § 68 a § 69 odst. 1 vl. nař. č. 71/1960 Sb.; pokud se týká odboru zemědělství, ustanovení — v souvislosti se změnami působností — bylo realizováno do r. 1963.

⁸⁴⁾ Srov. V. Škoda: c. d., str. 132, 158 a násl.; A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 72, 74 a násl.

⁸⁵⁾ Srov. § 43 odst. 2 a 4 a § 36 cit. zákona; § 64 a 63 cit. vl. nař.

V období šedesátých let též dochází k útokům proti základním principům socialistické státní správy a uspořádání státního mechanismu vůbec, včetně pokusů o faktické rozbití národních výborů. Kromě obtíží pramenících z novosti a složitosti úkolů byla socialistická výstavba provázána i některými subjektivními chybami, které se projevovaly i v nedostatečném zobecňování praxe a nashromážděných zkušeností společenské praxe, v zanedbávání třídního přístupu ke společenským problémům, v předbírání vývoje, v narušování zásad demokratického centralismu a vnitrostranické demokracie.⁸⁶⁾

Revizionistické názory se týkaly jak postavení a úkolů národních výborů jako celku, tak i postavení a úkolů odborného aparátu, ať už šlo o tendence k vnitřnímu rozdělení národních výborů na sféru samosprávnou a státně správní, popř. omezení vlivu národních výborů v některých oblastech státní správy, o stavění proti sobě demokracie a odbornosti, o tendence porušování vztahů mezi národním výborem a aparátem zdůrazňováním samostatnosti exekutivy apod. Národní výbory však čelily zejména v krizových letech 1968 a 1969 ve svém celku kontrarevolučním útokům a staly se významným činitelem v pozdějším konsolidačním procesu.⁸⁷⁾

V. ZÁKON O NÁRODNÍCH VÝBORECH Z ROKU 1967 A DALŠÍ VÝVOJ

1. XIII. sjezd KSČ stanovil směry dalšího rozvoje národních výborů.⁸⁸⁾ Vytýčil zejména požadavek vytvořit potřebné organizační, ekonomické a právní podmínky pro další zvyšování úlohy národních výborů a — při dalším rozšiřování jejich úkolů — zvyšování jejich odpovědnosti za prosazování celospolečenských cílů. Jako hlavní, aktuální obsah činnosti národních výborů uvádí sjezd péči o hospodářský a kulturní život v místech, péči o životní prostředí, služby a úkoly v oblasti zemědělství, a to zejména též s důrazem na využití všech místních zdrojů.

Pokud jde o soustavu národních výborů, konstatoval potřebu dlouhodobé přestavby struktury osídlení, budování velkých střediskových obcí a v té souvislosti cílevědomé zvyšování finanční a materiálové samostatnosti místních a městských národních výborů. Za hlavní články řízení stanovil dále budovat okresní národní výbory, zkvalitnit a diferencovat

⁸⁶⁾ Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ. Svoboda, Praha 1974, str. 7.

⁸⁷⁾ K tomu srov. blíže tamtéž; dále zejména VI. DeLong: K analýze ideového vývoje vědy, správního práva a k základním úkolům jejího dalšího rozvoje. Právník č. 4/1975, str. 260—295; V. Škoda: c. d., str. 132—138, 165 a násl.; H. Balík: Národní výbory a politika KSČ. Horizont, Praha 1979, str. 10—14.

⁸⁸⁾ XIII. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1966. Srov. zejména str. 33, 86; zvláště Rezoluci o postavení a úkolech NV v socialistické společnosti, str. 452—457.

jejich řídicí a organizační činnost vůči místním a městským národním výborům. Sjezd kritizoval i centralistické tendence ústředních orgánů a vymezil některá opatření v oblasti řízení národních výborů. Vzhledem ke zvyšování úlohy národních výborů uvádí i nutnost posílení postavení plenárního zasedání a volených orgánů.

Nový zákon o národních výborech — zák. č. 69/1967 Sb. — právně posílil a vymezil postavení národních výborů jako orgánů státní moci a správy, účinněji (přesněji) vyjádřil nejenom působnost národních výborů jako systému, ale i působnost jednotlivých stupňů a druhů národních výborů, zvýraznil postavení plenárního zasedání a volených orgánů národních výborů, upřesnil vztah demokratického centralismu a rozvoje socialistické demokracie.⁸⁹⁾

V průběhu sedmdesátých a počátkem osmdesátých let byla národním výborům věnována mimořádná pozornost zejména Komunistickou stranou Československa. Byly vymezeny základní směry dalšího jejich rozvoje v nejširších souvislostech. Vývoj společnosti přinesl — zejména z hlediska kvalitativního — nové úkoly ve všech oblastech činnosti národních výborů a s tím i nutnost novelizace zákona. V prvním období souvisely zejména s federativním uspořádáním státu⁹⁰⁾ a s plným prosazením cílů právní úpravy po překonání krizového období ve společnosti.⁹¹⁾ Na počátku osmdesátých let novely zákona zejména zakotvily kvalitativně novou úpravu postavení a působnosti národních výborů ve střediskových obcích a městech a některá další doplnění zákona, hlavně v oblasti působnosti národních výborů, jejich orgánů a v oblasti řízení národních výborů.⁹²⁾ Úplné znění zákona bylo vyhlášeno pod č. 31/1982 Sb. (dále: zákon o národních výborech).

2. V zákoně o národních výborech je vymezena působnost jednak národních výborů všech stupňů a jednak působnost jednotlivých stupňů

⁸⁹⁾ Blíže k nové právní úpravě srov. např. N. Baněčková—F. Bílek—K. Král—E. Velebová: Působnost a činnost NV. ÚSS, Studie a informace, Praha 1968, str. 14; V. Škoda: c. d., str. 139 a násl.

⁹⁰⁾ Srov. zejména ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o čsl. federaci, a ústavní zákon č. 57/1969 Sb., jímž se mění některá ustanovení ústavy a úst. zák. č. 8/1968 Sb., úst. zák. č. 43/1971 Sb., kterým se mění čl. 86 ústavy a čl. 30 a 103 úst. zákona o čsl. federaci, úst. zák. č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR. V této souvislosti je třeba upozornit na vývoj v SSR, kde na základě zák. SNR č. 71/1969 Sb., o územním členění SSR, a zák. SNR č. 72/1969 Sb., o některých opatřeních v organizaci a působnosti NV, byly zrušeny kraje a KNV, jejichž působnost přešla na ONV a na ústřední orgány; zák. SNR č. 130/1970 Sb., o územním členění SSR, a zák. SNR č. 131/1970 Sb., o zřízení KNV v SSR, byly opět kraje vytvořeny, zřízeny KNV a současně upravena jejich výstavba.

⁹¹⁾ Srov. V. Škoda: c. d., str. 142; v tomto smyslu je třeba zmínit zejména zákon č. 146/1971 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o NV a upravuje na některých úsecích státní správy, a zákon č. 116/1971 Sb., o výborech a komisích lidové kontroly.

⁹²⁾ Zák. ČNR č. 49/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o NV a upravuje působnost MNV ve střediskových obcích, a zák. ČNR č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o NV a upravuje působnost městských NV na některých úsecích státní správy.

a druhů národních výborů. Významným vývojem prošlo zejména pojetí hlavních úkolů národních výborů — místo dřívější formulace „národní výbory organizují plánovitý rozvoj hospodářské, kulturní, zdravotní a sociální výstavby na svém území“ používá zákon nyní pojem „zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje“.⁹³⁾ Komplexní ekonomický a sociální rozvoj vyjadřuje zejména důraz na souladnost a proporcionálnost rozvoje ve všech oblastech určitého územního celku.⁹⁴⁾ Přitom rozsah i obsah působení je podmíněn zejména stupněm rozvoje socialistické společnosti, ekonomickými a politickými podmínkami ve společnosti i v územním celku, společenskými potřebami a potřebami občanů v daném území.

Pojem „komplexní rozvoj“ akcentuje sladování celospolečenských a místních zájmů a potřeb a současně zdůrazňuje proporcionální rozvoj všech sfér společenského života. Zahrnuje dlouhodobý proces, vývoj, kdy půjde o rozšiřování okruhu vztahů, a to nejen kvantitativně, ale zejména kvalitativně. V každé etapě vývoje je tak důležité stanovit hlavní, prioritní úkoly (složky) komplexního rozvoje z hlediska celospolečenských zájmů. V obecné rovině tak činí např. zákon o národních výborech (srov. např. § 2 a 18), další zákony upravující působnost národních výborů — většinou již v konkrétnějším vyjádření — a programové a jiné stranické dokumenty.⁹⁵⁾

Z hlediska subjektů uvedený pojem ukazuje na mocenské postavení národních výborů ve svém územním obvodu. Národní výbory plní úkoly komplexního rozvoje jednak samy a prostřednictvím řízených a spravovaných organizací a jednak působením na ostatní subjekty, které bezprostředně ovlivňují rozvoj územního celku: jiné státní orgány a nepodřízené národním výborům státní organizace a společenské a družstevní organizace. Do oblasti plnění úkolů národních výborů v komplexním ekonomickém a sociálním rozvoji spadá nepochybně i problematika výkonu státní správy, jakkoliv zákon — účelově, zejména z důvodů konstrukce různých „režimů“ výkonu jednotlivých úseků působnosti — odlišuje „výkon sprá-

⁹³⁾ Srov. § 2 zákona o NV před a po novelizaci zák. č. 137/1982 Sb. a dále např. XVI. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1981, str. 41—42.

⁹⁴⁾ K názorům na pojem komplexního sociálního a ekonomického rozvoje srov. zejména A. Sojka: Úloha NV při zabezpečování komplexního rozvoje jejich územních obvodů. Správní právo 3/1977, str. 129 a násl.; tentýž: Právní předpoklady zvyšování úlohy NV při zabezpečování komplexního sociálně ekonomického rozvoje jejich územních obvodů. Právník 8/1981, str. 536 a násl.; P. Zářecký: K otázce „komplexnosti“ komplexního sociálního a ekonomického rozvoje řízeného NV. Právník 3/1981.

⁹⁵⁾ Srov. zejména Sborník dokumentů k dalšímu zdokonalení práce národních výborů a jimi řízených organizací, 1979—1982. Svoboda, Praha 1982 (dále jen „Sborník dokumentů“).

vy“ a působnosti ostatní.⁹⁶⁾ Z tohoto hlediska vystupuje opět výrazně do popředí požadavek univerzality správní působnosti národních výborů.

Komplexní rozvoj určité obce, města, okresu nelze chápat izolovaně — jejich rozvoj je součástí rozvoje vyšších administrativně územních celků.⁹⁷⁾ Ve vertikální rovině můžeme hovořit o dvou základních problémech: jednak rozdělení působnosti a pravomoci mezi národní výbory různých stupňů a druhů tak, aby byl tento soulad zajištěn, a jednak spojení odvětvového a územního principu řízení. Jde o otázky uplatňování principu demokratického centralismu. Komplexní rozvoj určitého územního celku zajišťuje nejenom příslušný národní výbor, ale i národní výbory vyšších stupňů podle své působnosti a pravomoci. Přesná diferenciacie a vymezení působnosti a pravomoci, aby každý národní výbor mohl na své úrovni řešit s perspektivou „bezprostřední“ problémy svého územního obvodu a mohl ovlivňovat řešení otázek u vyšších stupňů (též díky vzájemné propojenosti plánovacích a rozpočtových dokumentů), je jedním ze základních předpokladů.

Oblast vzájemných vztahů odvětvového a územního principu řízení zahrnuje v sobě zejména otázky řízení národních výborů centrem a nástroje působení národních výborů na jim nepodřízené organizace.⁹⁸⁾ V obou směrech přinesly novely zákona z roku 1982 upřesnění a zdokonalení právní úpravy, zejména ve směru posílení postavení vlády republiky při řízení národních výborů, zvýšení odpovědnosti ústředních orgánů za rozvoj svých odvětví a — v neposlední řadě — výrazné posílení postavení národních výborů vůči ústředně řízeným organizacím, a to diferencovaně ve všech stupních.

Zákon o národních výborech a další předpisy zakotvují celou řadu nástrojů k realizaci komplexního ekonomického a sociálního rozvoje. Od vydání zákona nastaly i zde podstatné změny. V oblasti plánování jsou důležitým nástrojem zejména hospodářské plány a oblastní plány, jako články jednotného systému národohospodářských plánů.⁹⁹⁾ Podle zákona o národohospodářském plánování plní KNV funkci ústředního orgánu v plánovacím procesu, ONV (popř. místní a městské národní výbory, které řídí organizace) funkci středního článku řízení a plány ostatní (místních, popř. městských národních výborů) mají povahu hospodářských plánů

⁹⁶⁾ K tomu srov. K. Drdacký: K problematice legislativního vyjádření působnosti NV. Správní právo 9/1972, str. 469 a násl. Pojem „výkonu státní správy“ je v zákoně vymezen, oproti běžnému pojetí, ve velmi úzkém významu.

⁹⁷⁾ Komplexní sociální a ekonomický rozvoj územního celku tedy nelze chápat jako prostý souhrn realizace komplexního rozvoje jeho částí — srov. P. Zárecký: c. d., Právník 3/1981, str. 252.

⁹⁸⁾ Srov. např. sborník Sočetaniye otraslevogo i territorialnogo upravlenija v SSSR a NDR. Akademia nauk SSSR, Institut gos. i prava, Moskva 1982, zejména str. 6—13, 21—26, 94—99, 117—122, 143—149.

⁹⁹⁾ Srov. oddíl 3 hlavy třetí zákona o NV, zák. č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování, vl. nař. č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v ČSR, v platném znění.

socialistických organizací.¹⁰⁰⁾ Vláda určuje státním plánem a rozpočtem KNV objemu prostředků souhrnně za všechna odvětví řízené národními výbory a stanoví též nezbytné závazné úkoly a limity. Cílem oblastních plánů, jako součástí státního plánu rozvoje národního hospodářství republiky, je plánovité řízení souladného rozvoje území kraje při optimálním využití přírodních, hospodářských a společenských podmínek. Rozhodující podíl na jejich zpracování mají KNV.

Počínaje rokem 1969 byly rozpočty národních výborů zapojeny na státní rozpočet republik pouze finančními vztahy, což znamenalo jejich výraznější osamostatnění a nepochybně posílení postavení národních výborů.¹⁰¹⁾ Otázka relativní finanční samostatnosti nižších článků je významná z hlediska uplatňování principu demokratického centralismu. Od stupně centralizace v oblasti finanční v mnohém závisí vztahy centralizace a decentralizace ve státní správě jako celku — většina rozhodnutí musí být podložena i rozhodnutími v oblasti financí.¹⁰²⁾

Zdokonalení procesu vypracování a realizace plánů a rozpočtů národních výborů i v návaznosti na potřeby rozvoje služeb byla věnována velká pozornost stranickými a státními orgány. Nutno zmínit především materiály projednané předsednictvem ÚV KSČ „Opatření ke zdokonalení plánovitého řízení hospodářství národních výborů a posílení jejich funkce při koordinaci sociálního a ekonomického rozvoje v územních obvodech“ v roce 1980 a „Zásady účinnějšího řízení a pružnějšího zabezpečování rozvoje placených služeb“ v roce 1982.¹⁰³⁾ Vedle bezprostředních opatření a úkolů obsahují i požadavky na opatření, jejichž realizace je dlouhodobým procesem a tvoří tak určitou ucelenou koncepci nejbližšího vývoje. Některá opatření byla již realizována v právní úpravě. Jde zejména o větší propojenost, skloubenost plánovacího a rozpočtového procesu. Tyto otázky jsou dotaženy až na úroveň vlády republiky a ústředních orgánů, které jsou povinny předkládat vládě koncepci rozvoje odvětví řízených a spravovaných národními výbory, podílet se na přípravě plánů a rozpočtů KNV a zabezpečovat odborné řízení na svém úseku.¹⁰⁴⁾

Národní výbory mají k dispozici i další plánovací nástroje, zejména v oblasti územního plánování,¹⁰⁵⁾ plány rozvoje kultury, roční plány kul-

¹⁰⁰⁾ § 22 zák. č. 145/1970 Sb.; přitom MNV (MěstNV) mohou být zproštěny KNV vypracovat střednědobý, popř. i prováděcí plán, nebo některé jeho části — funkci prováděcího plánu pak plní rozpočet (viz § 12 cit. zák.).

¹⁰¹⁾ Srov. čl. 11 odst. 2 úst. zák. č. 143/1968 Sb., o čs. federaci, zák. ČNR č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu ČSR a o hospodaření s rozpočtovými prostředky, část V, oddíl 3 hlavy třetí zák. o NV.

¹⁰²⁾ Viz M. I. Piskotin: Demokratičeskij centralism: problemy sočetanija centralizacii i decentralizacii. Sovětskoje gosudarstvo i pravo 5/1981, srov. zejména str. 47, 48.

¹⁰³⁾ Viz cit. Sborník dokumentů, str. 112—131, 161—170.

¹⁰⁴⁾ Blíže srov. § 25a písm. b), § 26 odst. 3, § 27 odst. 3, § 28 odst. 1, § 30 odst. 4 (!), § 67 odst. 2, § 67a písm. a) bod 1 a § 68 odst. 2 písm. c) zákona o národních výborech.

turně výchovné činnosti, plány rozvoje tělesné výchovy a sportu, dlouhodobé koncepce rozvoje hospodářství; plenární zasedání národního výboru projednává dlouhodobé koncepce a návrhy střednědobých plánů rozvoje zemědělské výroby aj. Významné je též schvalování volebních programů Národní fronty jako politického dokumentu a nástroje řízení ekonomického a sociálního rozvoje.¹⁰⁶⁾

Právní úprava rozšířila nástroje vůči organizacím řízeným národními výbory vyšších stupňů a ústředně řízeným. Tyto organizace mají zejména povinnost podílet se na komplexním ekonomickém a sociálním rozvoji územního celku, spolupracovat s národními výbory a jsou v širokém spektru otázek národním výborem kontrolovány, popř. národní výbor též koordinuje jejich činnost.¹⁰⁷⁾ Národní výbory dále — diferencovaně podle stupňů a druhů — získaly oprávnění navrhopvat zrušování zastaralých a neefektivních provozoven a neperspektivních výrob, vydávat závazná stanoviska k rozmísťování investic a byla posílena jejich pravomoc v oblasti sdružování prostředků a činností.¹⁰⁸⁾

Společenský vývoj v sedmdesátých letech s sebou přinesl potřebu řešit problematiku základního článku národních výborů. Dále rostl počet obyvatelstva v městských aglomeracích a bylo nutné přikročit k řešení dlouhodobé struktury osídlení, jak už zakotvil XIII. sjezd KSČ. V souladu s vypracováním střediskové sídelní soustavy, která probíhala od roku 1967, se tyto změny projeví i v právní úpravě, zvláště v novelách zákona z roku 1982.¹⁰⁹⁾

Národní výbory ve městech a obcích, jako základní stupeň, mají prvořadý význam pro plnění potřeb rozvinuté socialistické společnosti a v dalším procesu demokratizace správy: „Od tohoto článku bude třeba odvíjet celý proces zdokonalení soustavy národních výborů.“¹¹⁰⁾ S tím souviselo i posílení působnosti a pravomoci místních národních výborů ve střediskových obcích a městských národních výborů, zejména v oblastech koordinační pravomoci. Jde o dlouhodobý proces, a proto je též provedena diferenciacie působnosti — u „klasického“ místního národního výboru, u MNV pro více obcí (kterému může být přiznána rozšířená působnost) a u MNV ve střediskových obcích, které mají rozšířenou působnost. Také městské národní výbory se člení na tři kategorie (pomineme-li tzv.

¹⁰⁵⁾ Viz zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹⁰⁶⁾ Srov. § 39 odst. 2 písm. c), d), e), § 4 odst. 3 zákona o NV.

¹⁰⁷⁾ Srov. § 7 a 23 zákona o NV a dále zejména § 25a písm. b)—d), § 26 odst. 4 písm. a), b).

¹⁰⁸⁾ Srov. § 28 odst. 2, § 27 odst. 4, § 26 odst. 4 a 5 zákona o NV, Zásady vlády ČSR, usnesení č. 88/1983.

¹⁰⁹⁾ Zák. ČNR č. 39/1982 Sb. a zák. ČNR č. 137/1982 Sb.; srov. dále část II. materiálu projednaného PÚV KSČ v dubnu 1979 „Úkoly v rozvoji NV a postup jejich realizace“ in: cit. Sborník dokumentů, str. 49 a násl.; XVI. sjezd KSČ, Svoboda, Praha 1981, str. 42.

¹¹⁰⁾ Srov. tamtéž, str. 20, 21, 23.

statutární města a hlavní město Praha); je předpoklad, že začínající diferenciace působnosti se bude dále prohlubovat a upevňovat v právních úpravách.¹¹¹⁾

V průběhu sledovaného období probíhala i další decentralizace v oblasti státní správy. „Cesta k účinnějšímu řešení problémů je v plném uplatňování pravomoci a iniciativní činnosti národních výborů, ve zvyšování pravomoci jejich základních článků, důsledně však spojované s jejich větší odpovědností.“¹¹²⁾ Přesuny působnosti v rámci novel zákona o národních výborech byly provedeny jednak v roce 1971 a jednak v roce 1982 a ve svém souhrnu znamenaly posílení základních článků soustavy. Jak celkově bude proces decentralizace probíhat, závisí ovšem i na dalších výkonných úpravách jednotlivých odvětví. Zákon o národních výborech podává základní, obecná diferenciatní kritéria charakteristikou úkolů jednotlivých stupňů a druhů národních výborů.

Vývoj působnosti národních výborů pro dané období v žádném případě nelze zdůvodnit jen procesem přesunů působnosti na základní článek. Jde zejména o nárůst nových úkolů, které národní výbory musí řešit, které vyplývají např. z problematiky vědeckotechnického rozvoje, převádění ekonomiky na cestu intenzivního rozvoje, z důrazu na komplexnost ekonomického a sociálního rozvoje území, z nových jevů a podmínek v oblasti životního prostředí apod.¹¹³⁾

V rámci celkového vývoje působnosti národních výborů je třeba zmínit i skutečnost, že v roce 1970 byly z dosavadních odborů státních financí národních výborů zřízeny finanční správy, které vykonávají správu, revize a řízení o přestupcích ve věcech vymezených zákonem.¹¹⁴⁾ Kromě působnosti v oblasti bezpečnosti a zemědělství šlo o třetí významnou oblast působnosti, která v průběhu vývoje byla přesunuta na specializované orgány státní správy. V této souvislosti je třeba připomenout problematiku realizace požadavku univerzality správní působnosti národních výborů. Těmto otázkám zatím se literatura věnuje relativně málo, a to jak z hlediska komplexu působnosti národních výborů a národních výborů jednotlivých stupňů a druhů, tak i z hlediska vývoje jednotlivých oblastí (úseků) státní správy. Přitom jde o otázky, které se podstatně dotýkají postavení národních výborů jako orgánů státní moci a správy.

3. Nová právní úprava — zákon č. 69/1967 Sb. — změnila i postavení aparátu. Národní výbory vytvářejí pro jednotlivá odvětví (úseky) své působnosti odbory, popř. jiné útvary jim na roveň postavené. V obou

¹¹¹⁾ Srov. oddíl 2 hlavy první zákona o NV a ustanovení § 25, 25a, 26 a 26a cit. zákona.

¹¹²⁾ Viz Zpráva PÚV KSČ, o úkolech NV po XVI. sjezdu KSČ na 6. plénu ÚV KSČ, in: cit. Sborník dokumentů, str. 28—29.

¹¹³⁾ K tomu srov. např. § 18 zákona o NV; cit. Sborník dokumentů, str. 7.

¹¹⁴⁾ Srov. zák. č. 33/1970 Sb., o finančních správách, zejména § 1 a 10.

případech jde o orgány národního výboru, které jsou jeho součástí a mají stejné postavení.¹¹⁵⁾

Na rozdíl od právní úpravy z roku 1960 jsou odbory výkonnými orgány (byť to zákon výslovně neuvádí) — mají též rozhodovací pravomoc. Zákon kategorizuje činnost odborů v podstatě do čtyř okruhů. Jednak na výkon státní správy podle zvláštních předpisů, pokud nepřísluší plenárnímu zasedání a výkonným voleným orgánům, dále na odborné vedení organizací řízených a spravovaných národním výborem (tuto kategorii přinesla novelizace z roku 1982), zabezpečování plnění usnesení národního výboru a jeho orgánů a zpracovávání odborných podkladů pro jednání pléna a výkonných volených orgánů.¹¹⁶⁾

Působnost odborů je omezena zákonnými ustanoveními, jež řeší dělbu působnosti mezi plénem, volenými orgány národního výboru a odbory, založenou na zásadě, že plenum a volené orgány rozhodují zásadní, podstatné, koncepční, popř. svým významem důležité otázky. Tato zásada se uplatňuje v určité modifikaci i ve vztahu ke správním komisím, jejichž působnost je stanovena zvláštními zákony.¹¹⁷⁾ Pokud se týká vztahu odborů a komisí národních výborů — pak, kromě zákonného ustanovení, že komise jako výkonné orgány činí opatření v oblasti tzv. samostatné působnosti národního výboru, může stanovit dělbu práce mezi nimi plenární zasedání.¹¹⁸⁾

Odbory jsou řízeny radou národního výboru, která zejména zpracovává úkoly pro odbory, dozírá a kontroluje jejich plnění, dbá o racionalizaci jejich činnosti. Na základě vzorové náplně vydané příslušným ústředním orgánem stanoví jejich pracovní náplň a řeší i — opět na základě centrálně stanovených systemizačních ukazatelů — jejich vnitřní organizaci a počty pracovníků. Plní i úkoly v oblasti kádrové práce. Řízení ze strany pléna je všeobecnější, neboť plenum řídí všechny výkonné orgány. Plenum vytváří odbory a ustanovuje jejich vedoucí; hodnotí jejich činnost, přijímá závěry a ukládá další hlavní úkoly. Odbory jsou i pod kontrolou příslušných komisí, zejména z hlediska zákonnosti při výkonu státní správy a včasnosti a kvality vyřizování záležitostí občanů.¹¹⁹⁾

¹¹⁵⁾ Srov. § 61 zák. o NV a komentář k němu v publikaci M. Baněčková—F. Bílek—K. Král: Působnost a činnosti NV. ÚSS, Praha 1974, str. 233.

¹¹⁶⁾ Srov. § 62 zákona o NV.

¹¹⁷⁾ Srov. § 39, 46, 54 odst. 3 a § 57 odst. 1 zákona o národních výborech.

¹¹⁸⁾ Srov. § 54 odst. 3 a § 39 odst. 2 písm. k). Výkonná funkce komisí má ovšem výrazné odlišnosti co do stupňů a druhů národních výborů; při rozhodování plenárního zasedání o svěřením jim určitých činností je „účelné“ sledovat zásadu, že výkonnými orgány jsou především rada a odbory, odbory zabezpečují usnesení pléna, rady a komisí a že těžiště působení komisí spočívá v jejich iniciativní a kontrolní funkci — srov. usnesení vlády ČSR č. 366/1982 — Zásady pro zřizování a činnost komisí, část V, bod C.

¹¹⁹⁾ Srov. § 46 odst. 2 písm. i), § 63 odst. 1, § 61 odst. 4, § 39 odst. 1, § 54 odst. 2 zákona o národních výborech.

Po vertikální linii jsou odbory podřízeny příslušnému odboru národního výboru vyššího stupně (ústřednímu orgánu státní správy) podle druhu činnosti v oblasti výkonu státní správy a v oblasti odborného vedení organizací, nejde-li o věci patřící do samostatné působnosti národního výboru.¹²⁰⁾ Novelizace v roce 1982 přinesla další zpřesnění vertikální linie zejména při vymezení úkolů ústředních orgánů.¹²¹⁾

Vzhledem k významnému postavení odborů a nutnosti zajistit plně fungující vertikální linii řízení ve věcech státní správy je národní výbor vázán při jejich zřizování nařízením vlády. Právní úprava v této otázce prošla určitým vývojem,¹²²⁾ jehož základní rysy spočívají zejména v tendenci zjednodušit, racionalizovat strukturu a tím i činnost aparátu a v jeho rostoucí diferenciaci, zejména u městských národních výborů. Soustava odborů v podstatě sleduje strukturu příslušných ústředních orgánů. Právní úpravy v zásadě obsahovaly základní výčet odborů, které národní výbory zřizují obligatorně — a případné jednotlivé možnosti zřídit další uvedené odbory. Dále též umožňovaly v konkrétně stanovených případech slučovat a rozdělovat odbory.

Poslední právní úprava dává v tomto smyslu nejširší možnosti k zjednodušení aparátu. Vládní nařízení uvádí jednak obligatorně zřizované odbory a možnosti jejich případného rozdělení; od městského národního výboru II. kategorie je zřizování fakultativní a vázáno na souhlas národního výboru vyššího stupně. Právní úprava neklade překážky možnému slučování odborů; podmínkou je však projednání s národním výborem vyššího stupně, popř. vládou (u městských národních výborů I. kategorie a KNV).

Pro počet odborů místních národních výborů a menších městských národních výborů byly a jsou kritériem zásadně počty obyvatel a souhlas národního výboru vyššího stupně. Poslední právní úprava zúžila toto kritérium pouze na místní národní výbory a městské národní výbory III. kategorie, přičemž nezná (na rozdíl od úpravy z roku 1971) spodní hranici počtu obyvatel, jejíž nedosažení by vylučovalo zřízení odboru (zpravidla hospodářsko-správního odboru). I tento proces ukazuje na postupné vybavování místních národních výborů odborným aparátem.

VI. ZÁVĚR

1. Vývoj — a současný stav — výstavby a činnosti aparátu, jeho vztahu k zastupitelskému sboru, výkonným voleným orgánům a jeho vztahů

¹²⁰⁾ § 63 odst. 1 zákona o národních výborech.

¹²¹⁾ Srov. též opatření vlád republik ke zvýšení úlohy volených orgánů národních výborů, prohloubení řídicích vztahů a zkvalitnění práce aparátu, in: cit. Sborník dokumentů, str. 152 a násl.

¹²²⁾ Srov. vl. nař. č. 9/1968 Sb., vl. nař. č. 135/1971 Sb., vl. nař. č. 151/1982 Sb., o zřizování odborů národních výborů.

vnějších, odráží úkoly a funkce národního výboru, metody a formy jeho činnosti. Z právního pohledu je to tedy zejména působnost národního výboru (i když nemusí vždy zcela přesně tyto úkoly a funkce vyjadřovat), která bezprostředně ovlivňuje postavení a činnost aparátu.

Na celkovou působnost národních výborů působily zejména vzájemně spjaté procesy jednak stálého posilování takového postavení národních výborů, aby zabezpečovaly a odpovídaly za ekonomický a sociální rozvoj komplexně, ve všech oblastech života a jejich vzájemných vazbách, s tím související proces decentralizace a proces prosazování univerzality správních působností. Tyto procesy, podmíněné vývojem socialistické společnosti, přinesly s sebou potřebu výrazného posílení mocenských koordinačních a kontrolních pravomocí národních výborů, stále vyšší nároky na vysoce specializovanou odbornou činnost v jednotlivých odvětvích a úsecích, ale i úkoly vyplývající z jejich vzájemné propojenosti a provázanosti. Uvedené procesy byly úzce vázány i s problematikou územního členění státu a znamenaly zejména postupné velké změny v postavení a úkolech základního článku soustavy národních výborů.

Pouhé konstatování zvýšené náročnosti a složitosti úkolů národních výborů však samo o sobě vést k přesnému vymezení postavení a činnosti aparátu nemůže. Je dokonce i zavádějící: mohlo by směřovat k mechanickému „přizpůsobování“ národních výborů a jejich struktury těmto úkolům a tím i k možnému porušování základních principů jejich výstavby a činnosti, z nichž je nutno při řešení funkčních a organizačních otázek aparátu vycházet. Národní výbory jsou zejména jako orgány státní moci a správy budovány jako pracující instituce — sjednocují usnášení a realizaci, přičemž poslanci se podílejí na obou těchto činnostech. Jsou součástí celého státního mechanismu vybudovaného podle principu demokratického centralismu. Pod vedením komunistické strany jsou významným nástrojem v rozvoji socialistické demokracie, jsou povolány stále rozšiřovat účast pracujících na řešení celospolečenských a místních záležitostí.

2. Plné uplatnění principů výstavby a činnosti národních výborů a současné důsledné plnění jejich úkolů je zajišťováno i stálým posilováním postavení pléna a volených výkonných orgánů. Z hlediska dělby práce jde zejména o požadavek, aby plénum a volené orgány rozhodovaly všechny základní, koncepční, politicky významné a důležité otázky. To je hlavní kritérium dělby práce, které bylo uplatňováno v průběhu celého vývoje.

Současně se ukázalo, že tyto orgány nemohou řešit všechny otázky, zvláště ne dílčí, běžné, operativně technické záležitosti, a že naopak „zahlcování“ těchto orgánů operativními problémy snižuje jejich úlohu, akceschopnost, odvádí je od řešení koncepčních otázek a zeslabuje jejich další funkce — kontrolní, koordinační, iniciativní apod. Tyto otázky musí řešit

a rozhodovat aparát. Po oddělení aparátu od rozhodování po roce 1945, které souviselo s požadavkem rozbití buržoazního státního aparátu, nastoupila tuto cestu právní úprava z roku 1954, a po negativních zkušenostech realizace zákona o národních výborech z roku 1960 i současná platná právní úprava. Rozhodování aparátu je však plně pod kontrolou pléna a volených orgánů a tvoří, vzhledem k úzké funkční provázanosti mezi orgány národního výboru, nedílnou součást realizace jejich rozhodnutí.

Problematika dělby práce se ale zdaleka nevyčerpává jen otázkami rozhodování. Aparátu jsou svěřeny funkce přípravy odborných podkladů pro rozhodování ostatních orgánů národního výboru a funkce realizace rozhodnutí pléna a volených orgánů. K tomu je také aparát vybaven — jeho činnost je nepřetržitá, spojená s požadavkem odbornosti v jednotlivých odvětvích a úsecích působnosti národního výboru.

Funkce přípravy odborných podkladů byla, z hlediska právní úpravy, upravena vždy pouze rámcově. Je to však mimořádně významná součást organizátorské práce odborů, neboť úroveň zpracovaných podkladů přímo ovlivňuje kvalitu rozhodování národního výboru a jeho orgánů a současně jde o silný faktický vliv na obsah těchto rozhodnutí. Proto je důležité stanovení některých požadavků na jejich zpracování, jako např. pohotové reagování na nové úkoly a jejich komplexní posouzení, koncepčnost práce, důkladné zjištění všech důležitých skutečností, provedení analýzy dosaženého stavu i potřeb, možností a podmínek dalšího rozvoje, včasné a koordinované zpracování informací pro poslance apod. Potřeba právního zakotvení základních zásad této činnosti aparátu je však zřejmá.

Aparát realizuje rozhodnutí pléna a všech jeho výkonných volených orgánů. To předpokládá každodenní práci organizátorskou, ale též rozhodovací, kontrolní a koordinační.

Do realizační funkce se promítá ovšem i podřízenost odborů v určených činnostech po linii vertikální. Zde je možno poukázat na nepřesnost rozčlenění činnosti odborů podle platné právní úpravy, která zřejmě ve snaze odlišit otázky, které řeší odbory ve dvojí podřízenosti, odděluje výkon státní správy (a též odborné vedení organizací) od zabezpečování usnesení národního výboru.¹²³⁾ Tím dochází, formálně právně, k porušení funkční spjatosti aparátu a pléna a volených orgánů ve vývoji neustále zdůrazňované a posilované. Čím je kladen větší důraz na programové a koncepční dokumenty k problematice komplexního rozvoje rozhodované plénem a volenými orgány, tím více je aparát ve veškeré své činnosti jimi vázán; při výkonu státní správy se tak realizují i rozhodnutí pléna a jeho orgánů.

¹²³⁾ Obdobně A. Sojka: K dalšímu vývoji úlohy odborů národních výborů. Správní právo 5/1976, str. 255.

Tento proces je plně v souladu s realizací principu národního výboru jako pracující instituce i s principem demokratického centralismu. Ve vertikální linii předpokládá precizaci vztahů k ústředním orgánům státní správy, přezkoumávání prvků centralizace a decentralizace v jednotlivých odvětvích a posílení zejména odborné a metodické pomoci aparátu. To je cesta i k celkovému posílení odpovědnosti ústředních orgánů za oblast, kterou řídí.

3. Organizační vyjádření postavení aparátu bylo, na rozdíl od dynamického vývoje v obsahu i rozsahu jeho činnosti, relativně stabilní. Základním požadavkem bylo vždy těsné organizační sepetí aparátu s plénem a volenými kolektivními orgány. Jen tak je možné plně uskutečnit řízení ve veškeré jeho činnosti (hlavní postavení tu má rada v souladu s posláním organizovat a sjednocovat činnost odborů národního výboru) a zejména důslednou kontrolu a realizaci odpovědnosti za plnění vymezených úkolů. To je o to významnější, že aparát má fakticky velmi silné postavení — připravuje podklady pro rozhodnutí, v některých otázkách relativně samostatně rozhoduje a těžiště uskutečňování úkolů národního výboru je opět v aparátu.

Ve vývoji se dostatečně prokázalo, že „směšování“ aparátu s volenými orgány, popř. personální propojení má za následek nejenom poruchy funkcí těchto orgánů, ale i snížení odpovědnosti aparátu, jeho iniciativnosti a vede až k pasivitě aparátu. Zejména jde o počátek padesátých let — poslední léta tzv. referentského systému (postavení členů rady do čela aparátu) a vývoj v šedesátých letech — spojení funkcí vedoucího odboru a tajemníka komise národního výboru. Perspektivní jsou pak takové organizační vztahy, ve kterých je možné přesně vymezit úkoly aparátu a jeho samostatnou odpovědnost za jejich splnění.

4. Málo pozornosti bylo ve vývoji věnováno vnitřnímu učlenění aparátu a vzájemným vztahům jeho útvarů. Soustředme se na problémy, které by měly být v nejbližší době zkoumány. Prvním okruhem otázek je postavení funkčních útvarů aparátu a odvětvových útvarů. Právní úprava z roku 1954 vyčlenila funkční útvary jako aparát rady; od roku 1960 je postavení funkčních i odvětvových útvarů totožné (problém se v analogii objevuje i u ústředních orgánů státní správy). Řešení těchto otázek je naléhavé — úkoly komplexního ekonomického a sociálního rozvoje akcentují meziodvětvové problémy, tendence je v jejich stálém rozšiřování (životní prostředí apod.) a ve spojování s územními hledisky.

Navazující je otázka, jaké útvary (odborné), v jakém počtu a jak zejména kádrově vybavené mají národní výbory zřizovat. Odbory v celém vývoji sledovaly v podstatě strukturu ústředních orgánů státní správy. Vyřeší se tyto otázky u nižších stupňů (též díky malému počtu pracovníků) jen mechanickým slučováním „příbuzných“ odborů? Je s ohledem na aktuální

úkoly základního článku určení systemizačních ukazatelů u základního stupně podle počtu obyvatel skutečně kritériem, které plně vystihuje potřebu aparátu národního výboru? Tyto otázky souvisí i s určením předpokladů pro výkon funkcí v aparátu, které vyžadují zvláštní odbornou způsobilost.

A konečně zbývá problematika vzájemných vztahů odborů; zákon je neřeší. Prostor je zde pro organizační řády národních výborů. S ohledem na předchozí otázky je však třeba uvažovat, zda-li zásahy těchto vztahů by neměly být předmětem právní úpravy.

5. Stranické materiály vždy akcentovaly v činnosti aparátu dodržování zákonitosti, boj s projevy byrokratismu, potřebu racionalizace činnosti spolu se zvyšováním odbornosti, kvalifikace a etiky výkonu státní správy pracovníky aparátu, která je spojena se stálým politickovýchovným působením na aparát. Za hlavní nástroje řešení je považováno stálé funkční i organizační posilování postavení pléna a volených orgánů a kontroly z jejich strany. Zvyšování úrovně práce aparátu musí pomáhat uskutečňovat i orgány nadřízené ve vertikální linii. Proto se nezbytnou součástí jejich řízení stávají i odborná a metodická pomoc, usměrňování vědeckotechnického rozvoje a racionalizace řídicích a správních činností, péče o výchovu odborných kádrů a zvyšování odborné kvalifikace pracovníků a jiné činnosti, jak je zakotvily zejména novely zákona o národních výborech z roku 1982.

Poněkud nedoceněné je uplatňování přímé kontroly aparátu občany, tak jako např. je praxe v Sovětském svazu.

6. Existence a úkoly aparátu jsou dány sociálně ekonomickými podmínkami, objektivně podmíněnou dělbou práce mezi plénem, volenými orgány a aparátem. Řečeno slovy Kroměřížského programu reorganizace státní správy, je aparát pomocníkem a nerozlučnou součástí národního výboru. Přehled vývoje ukazuje, že spolu s kvalitativním i kvantitativním nárůstem úkolů národních výborů, s posilováním jejich postavení, vzrůstá i význam a úloha jejich aparátu, neustále se zvyšují požadavky na kvalitu jeho práce.

Vývoj aparátu nebyl vždy jednoznačný, nejasnosti se vyskytovaly zejména v souvislosti s rozhodovací pravomocí. Nerovnoměrnost vývoje zřejmě způsobila i absence vědeckých rozborů jeho postavení a funkcí. Aparát bývá někdy posuzován a priori pejorativně, jako nositel byrokratismu a tendencí neustále se kvantitativně rozrůstat, obdobně škodlivé (v teorii i praxi) jsou úvahy o „exekutivizaci“ národních výborů, nahrazování zastupitelského sboru a výkonných volených orgánů aparátem. Zde je třeba zdůraznit především dvě skutečnosti. Předně — při výstavbě aparátu je nutno důsledně dbát leninských principů výstavby a činnosti národních výborů. A dále — aparát národních výborů je socialistickým aparátem,

který vykonává určité funkce, v jejichž plnění je nezastupitelný. Tomu by měla odpovídat i kritéria výběru pracovníků, podmínky pro jejich práci, i politickovýchovné působení na ně, aby „práce v aparátu nebyla pouhým zaměstnáním, ale především posláním“.¹²⁴⁾

Další vývoj aparátu bude zřejmě, též v souladu s výsledky vědeckotechnického pokroku, spojen s rozšiřováním jeho úkolů (včetně okruhu otázek, které bude rozhodovat), s maximálními požadavky na jeho odbornost i političnost a s nároky na úzkou specializaci v některých odvětvích. Bude výrazně sílit i funkční spojení volených orgánů a aparátu, jak už bylo ve studii naznačeno. Tomuto vývoji by měla být uzpůsobena i vnitřní struktura aparátu, a to diferencovaně podle stupňů a druhů národních výborů, při zajištění racionalizace činnosti a její vysoké odbornosti. Jde o úkol dlouhodobý, obtížný, nicméně pro další vývoj národních výborů a plnění jejich úkolů jeden z klíčových.

Владимир Вопалка

РАЗВИТИЕ ПОЛОЖЕНИЯ АППАРАТА НАЦИОНАЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ

Резюме

Цель статьи состоит в постижении основных вопросов развития положения аппарата национальных комитетов, в частности, с точки зрения правового регулирования.

1. Возникновение национальных комитетов относится к периоду национальной и демократической революции, их деятельность в первый период тесно связана с перерастанием в революцию социалистическую. Из этого вытекает также сложный процесс продвижения, под руководством КПЧ, основных принципов строительства и деятельности национальных комитетов в качестве органов типа Парижской коммуны и Советов. С этим связано также положение аппарата после 1945 года. Аппарат бывших учреждений подчинился национальным комитетам и в соответствии с требованием слома буржуазного государственного аппарата был, в частности, лишен властного положения — собственной компетенции принимать решения. Учредилась т. наз. референтская система, во главе подразделений аппарата стали избираемые члены совета национального комитета (референты) и только они обладали правом принимать решения. Коммунистическая партия Чехословакии большое внимание уделяла также постепенной замене кадров и политико-воспитательному воздействию на аппарат.

2. После победы социалистической революции в феврале 1948 существенным образом, также на основании Конституции 9 мая, расширилась компетенция национальных комитетов. Далее продвигался процесс децентрализации вместе с требованием универсальности административной компетенции национальных комитетов с целью всестороннего обеспечения комплексного развития своих территорий со стороны национальных комитетов. С этим было связано также новое территориальное разделение государства, юридически закрепленное в 1948 году. Указанные про-

¹²⁴⁾ Cit. Sborník dokumentů, str. 28.

цессы представляют собой главные характерные черты развития компетенции национальных комитетов вообще.

3. В 1953 году управление национальными комитетами поручено было правительству. Законное регулирование национальных комитетов в 1954 году изменило структуру и положение аппарата. Тот разделился на аппарат совета (т. наз. „объективные органы“) и на исполнительные органы — отделы и управления советов национальных комитетов, которые последовательно находились в двойном подчинении. Предполагаемыми задачами национальных комитетов стали задачи в области народного хозяйства, что имело следствием также укрепление вертикальной линии подчиненности отделов аппарата.

4. 1960 год стал следующей вехой в развитии национальных комитетов. Национальные комитеты были закреплены новой конституцией 1960 года в качестве органов государственной власти и управления. Новый закон о территориальном разделении государства создал условия для дальнейшего повышения роли национальных комитетов в комплексном развитии территории. В связи с юридическим закреплением аппарата в законе о национальных комитетах в 1960 году недооценилась, однако, его роль, что было связано с политическим опережением развития и отдельных этапов в процессе строительства и развития социалистического общества. Исполнительная деятельность отделов перевелась на комиссии, чем нарушилась внутренняя структура национальных комитетов и вертикальная линия при реализации принципа демократического централизма.

5. Закон, принятый в 1967 году, и его новеллы — действующее правовое урегулирование — определяют деятельность отделов как осуществление государственного управления, специализированное руководство организациями, разработка специальных материалов для пленума и выборных органов и исполнение их постановлений. В первых двух кругах деятельности отделы находятся в двойном подчинении. Отделы, таким образом, приобрели важное положение в связи с выполнением главной задачи национального комитета — обеспечением комплексного экономического и социального развития.

6. В заключение статьи указывается на объективную необходимость наличия аппарата на основе социально экономически обусловленного разделения труда и на его задачи, выводимые из задач национальных комитетов, и на его все укрепляемую функциональную и организационную взаимосвязь с пленумом и выборными исполнительными органами. В то же время, со ссылкой на развитие, подчеркивается необходимость полной реализации принципов строительства и деятельности национальных комитетов в процессе решения функциональных и организационных вопросов аппарата. Заключение приносит также предложение тем для исследования в данной области, в частности, в отношении внутренней структуры аппарата, повышения квалификации, специальной подготовки и взаимоотношений отдельных подразделений аппарата.

Vladimír Vopálka

DIE ENTWICKLUNG DER STELLUNG DES APPARATES DER NATIONALAUSSCHÜSSE

Resümee

Ziel der Studie ist es, die grundlegenden, die Entwicklung in der Stellung des Apparates der Nationalausschüsse betreffenden Fragen zu erfassen, namentlich vom Gesichtspunkt ihrer rechtlichen Regelung.

1. Die Entstehung der Nationalausschüsse fällt in die Zeit der nationalen und demokratischen Revolution und ihre Tätigkeit ist in der ersten Zeit eng mit deren Hinüberwachsen in die sozialistische Revolution verbunden. Daraus ergibt sich auch der anspruchsvolle Prozeß, in dem unter der Führung der KPTsch die Grundprinzipien des Aufbaus und der Tätigkeit der Nationalausschüsse durchgefochten wurden als von Organen des gleichen Typus wie die Pariser Kommune und die Sowjets. Damit hängt auch die Stellung des Apparates nach dem Jahre 1945 zusammen. Der Apparat der ehemaligen Ämter wurde den Nationalausschüssen untergeordnet und in Übereinstimmung mit der Forderung nach Zerschlagung des bürgerlichen Staatsapparates wurde er besonders seiner Machtposition — nämlich der eigentlichen Entscheidungsgewalt — entkleidet. Eingeführt wurde das sogen. Referentensystem; an die Spitze der Abteilungen des Apparates traten gewählte Mitglieder des Rates der Nationalausschüsse (Referenten) und nur sie waren befugt zu entscheiden. Die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei widmete auch große Sorgfalt der allmählichen Auswechslung der Kader und dem politisch-erzieherischen Einwirken auf den Apparat.

2. Nach dem Siege der sozialistischen Revolution im Februar 1948 wurde, auch aufgrund der Verfassung vom 9. Mai, der Wirkungsbereich der Nationalausschüsse wesentlich ausgedehnt. Weiter voran schritt der Prozeß der Dezentralisierung zusammen mit der Forderung nach Universalität in der Verwaltungskompetenz der Nationalausschüsse mit dem Ziel, daß die Nationalausschüsse die komplexe Entfaltung ihrer Gebietseinheiten allseitig absichern sollten. Damit hing auch die neue territoriale Gliederung des Staates, die im Jahre 1948 rechtlich verankert wurde, zusammen. Die angeführten Prozesse stellen die hauptsächlichen charakteristischen Merkmale in der Entwicklung des Wirkungsbereiches der Nationalausschüsse überhaupt dar.

3. Im Jahre 1953 ging die Leitung der Nationalausschüsse auf die Regierung über. Die gesetzliche Regelung der Nationalausschüsse aus dem Jahre 1954 veränderte die Struktur und die Stellung des Apparates. Dieser wurde in den Apparat des Rates (die sogen. „objektiven Organe“) und andererseits in die Vollzugsorgane, nämlich die Fachabteilungen und Verwaltungen der Räte der Nationalausschüsse, die konsequenter Weise in zweifacher Unterordnung arbeiteten, aufgegliedert. Prioritätsaufgaben der Nationalausschüsse wurden die Aufgaben auf dem Gebiete der Volkswirtschaft, was auch die Verstärkung der vertikalen Linie in der Unterordnung der Abteilungen des Apparates zur Folge hatte.

4. Das Jahr 1960 wurde zum weiteren Markstein in der Entwicklung der Nationalausschüsse. Die Nationalausschüsse wurden in der neuen Verfassung aus dem Jahre 1960 als Organe der Staatsmacht und Verwaltung verankert. Das neue Gesetz über die gebietsmäßige Gliederung des Staates schuf die Bedingungen für eine weitere Steigerung der Rolle der Nationalausschüsse bei der komplexen Entfaltung des Territoriums. Bei der rechtlichen Verankerung des Apparates im Gesetz über die Nationalausschüsse aus dem Jahre 1960 geschah es jedoch, daß seine Rolle nicht voll gewürdigt wurde, was mit der politischen Voreiligkeit in der Entwicklung und bezüglich der einzelnen Etappen beim Ausbau und bei der Entfaltung der sozialistischen Gesellschaft zusammenhing. Die Vollzugstätigkeit der Fachabteilungen wurde auf die Kommissionen übertragen und dadurch wurde die innere Struktur der Nationalausschüsse und auch die vertikale Linie bei der Realisierung des Prinzips des demokratischen Zentralismus beeinträchtigt.

5. Das Gesetz aus dem Jahre 1967 und seine Novellierungen — also die geltende rechtliche Regelung — definieren die Tätigkeit der Fachabteilungen als Vollzug der

Staatsverwaltung, fachliche Leitung der Organisationen, Bearbeitung der fachlichen Unterlagen für das Plenum und die gewählten Organe und die Verwirklichung ihrer Beschlüsse. In den ersten beiden Tätigkeitsbereichen stehen die Fachabteilungen in zweifacher Unterordnung. Die Abteilungen erlangten auf diese Weise eine wichtige Position bei der Erfüllung der Hauptaufgabe der Nationalausschüsse, nämlich bei der Absicherung der komplexen ökonomischen und sozialen Entwicklung.

6. Im Schlußteil der Studie wird auf die objektive Notwendigkeit der Existenz des Apparates aufgrund der sozialökonomisch bedingten Arbeitsteilung hingewiesen und auf seine Aufgaben, die von den Aufgaben der Nationalausschüsse abgeleitet sind, sowie auf seine sich ständig verstärkende funktionelle und organisatorische Verkoppelung mit dem Plenum und den gewählten Vollzugsorganen. Gleichzeitig wird, mit Hinweis auf die Entwicklung, die Notwendigkeit betont, die Prinzipien des Aufbaus und der Tätigkeit der Nationalausschüsse bei der Lösung von Funktions- und Organisationsfragen des Apparates voll zur Geltung zu bringen. Der Schlußteil enthält auch Anregungen zur Forschung auf diesem Gebiete, besonders soweit es die innere Struktur des Apparates, die Steigerung der Fachkenntnisse und der Qualifikation sowie die gegenseitigen Beziehungen der einzelnen Abteilungen des Apparates betrifft.

IURIDICA 1 — 1985

Redakční rada časopisu: prof. JUDr. Zdeněk Lukeš, CSc. (předseda); doc. RSDr. Ján Gronský, CSc. (místopředseda); 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 PaedDr. Zdeněk Pernica

Vedoucí univerzitní edice PhDr. Zdeňka Vávrová-Rejšková

Graficky upravil Jiří Kreuziger

Z nové sazby písmem Primus vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno, závod 1

46 018

Kčs 10,—