

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

Editor: prof. dr. P. Levit

UNIVERSITA KARLOVA V PRAZE vydává

časopis: Acta Universitatis Carolinae

v sérifch: Mathematica et Physica, Biologica, Geologica, Medica, Philosophica et Historica, Iuridica, Philologica, Historia Universitatis Carolinae Pragensis

КАРЛОВ УНИВЕРСИТЕТ В ПРАГЕ, Чехословакия, издает

журнал: Acta Universitatis Carolinae

в сериях: Mathematica et Physica, Biologica, Geologica, Medica, Philosophica et Historica, Iuridica, Philologica, Historia Universitatis Carolinae Pragensis

THE CAROLINE UNIVERSITY OF PRAGUE, CZECHOSLOVAKIA

announces the publication of

Acta Universitatis Carolinae

in series: Mathematica et Physica, Biologica, Geologica, Medica, Philosophica et Historica, Iuridica, Philologica, Historia Universitatis Carolinae Pragensis

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE 1962

PRÁVNÍKOVÉ A PRÁVNICKÉ VĚDY

IURIDICA 2

STANISLAV DELONG

1962

UNIVERSITA KARLOVA • PRAHA

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

Editor: Prof. Dr. F. J. ...

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE 1902

UNIVERSITA KARLOVA

JURIDICA

... ..

... ..
... ..
... ..

... ..

... ..

... ..
... ..
... ..

... ..

... ..

... ..

... ..
... ..
... ..

ORGÁNY SOCIALISTICKÉHO STÁTU A STÁTNÍ SPRÁVY

Příspěvek k problematice jejich povahy a funkcí
v československém socialistickém státě

CSc. JUDr. VLADIMÍR DELONG

1962

UNIVERSITA KARLOVA • PRAHA

OROVY SOUKLADNOSTI STAVU A STAVU PRÁVY

Příspěvek k problematice právního stavu a práva
v socialistickém státě

prof. JUDr. Vladimír Delong

© Universita Karlova 1962

© Vladimír Delong 1962

UNIVERSITA KARLOVA • PRAHA

ÚVOD

V práci jsou zkoumány orgány státu v Československé socialistické republice z hlediska jejich obecných rysů a rovněž z hlediska základních funkcí správy, které v rozvoji socialistické společnosti plní. Cílem práce je přispět k řešení některých teoretických otázek výstavby státních orgánů, uskutečňujících státní správu v ČSSR.

Socialistická věda o státu a právu nedává zatím uspokojivou odpověď na otázku, co je orgán státu a kterými znaky se odlišuje od společenských organizací. Nejasností pojmu státního orgánu lze také vysvětlit, proč není dosud dořešena otázka postavení správy státního zařízení nebo státního podniku ve státním a hospodářském aparátě. Není též nesporné, co znamená státní orgán jako určitá součást socialistického státního aparátu. Řešením této skupiny otázek zabývá se první kapitola, nazvaná „Pojem a znaky orgánu socialistického státu“.

Druhá problematika vychází z toho, že za současného stavu rozvoje socialistické společnosti a státu třeba znovu a hlouběji nežli dosavadní věda správního práva zkoumat tu činnost socialistického státu, která je nazývána státní správou. Ukazuje se, že nelze zejména ztotožňovat státní správu a správu státu, státní správu a správu národního hospodářství či kultury, státní správu s masově organizační prací apod. Těmito otázkami zabývá se autor v druhé kapitole, nazvané Správa v socialistickém státě a státní správa.

Zkoumání pojmu státního orgánu a státní správy na základě vývoje československého státního aparátu ukazuje, že příkré dělení státních orgánů na orgány státní moci a orgány státní správy, uváděné při klasifikaci státních orgánů někdy v socialistické právní vědě, není v souladu s výstavbou státních orgánů v socialistickém státě a odporuje zejména tézi o pracovním charakteru zastupitelských institucí; neodpovídá také již plně systému státních orgánů, stanovenému Ústavou ČSSR. Autor se proto v třetí kapitole, kterou nazývá „Povaha státních orgánů, uskutečňujících funkce státní správy v Československé socialistické republice“, zabývá především otázkou, za jakých podmínek dochází ve výstavbě státních orgánů k překonání oddělení orgánů státní správy od orgánů státní moci a kdy je státní orgán orgánem státní správy.

Práce, kterou autor předkládá, zabývá se tudíž některými otázkami základního výzkumu orgánů socialistického státu a státní správy; je proto určena především pracovníkům, kteří teoreticky zkoumají otázky rozvoje socialistické státnosti v etapě výstavby socialistické společnosti. Autor se však domnívá, že i práce tohoto druhu jsou důležité rovněž pro praxi, např. pro legislativu, a že jeho práce může pomoci správně chápat postavení orgánů státu a státní správy v socialistickém státě.

Práce vznikla na základě kandidátské disertační práce, kterou autor ukončil v roce vydání Ústavy ČSSR. Autor však dále překonává některé své názory na problematiku státní správy v kandidátské práci ještě uváděné i dříve uveřejněné. Při konečném zpracování práce čerpal rovněž z četných připomínek katedry správního práva a školitele své kandidátské práce prof. dr. P. Levita, posudků a námitek oponentů prof. CSc. V. Fábryho, doc. dr. Jiřího Hromady a doc. CSc. Jiřího Boguszaka a přihlédl i k průběhu obhajoby vůbec. Všem, kteří se jakkoli podíleli na vypracování této práce, autor upřímně děkuje.

Praha 1962

I. POJEM A ZNAKY ORGÁNU SOCIALISTICKÉHO STÁTU

V socialistické vědě správního práva není sporu ani pochybností o tom, že orgány státní správy — jejichž funkce jsou hlavním předmětem tématu práce — jsou státními orgány a že pojem orgánu státní správy lze vysvětlit pouze na základě obecného pojmu orgánu socialistického státu.¹⁾ Stavíme-li v této kapitole otázku pojmu a znaků státního orgánu, je to tedy proto, abychom na jeho základě a později na základě analýzy funkcí státní činnosti přispěli k vymezení pojmu orgánu státní správy a jeho povahy a funkcí v československém socialistickém státě.

Socialistická věda o státu a právu vychází při zkoumání orgánů socialistického státu a státní správy z marxisticko-leninského učení o socialistickém státě jako svého teoretického základu, zejména z učení o jeho podstatě, úloze a mechanismu. Pojem orgánu státu je v socialistické právní vědě zkoumán především z hlediska postavení a úlohy socialistického státu v systému politické organizace socialistické společnosti.

P. T. Vasilenkov ve svém článku „Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu“ vychází z toho, že státní moc a orgány, které ji vykonávají a jejichž souhrn tvoří státní aparát ve vlastním slova smyslu, jsou od sebe neoddělitelné pojmy; chceme-li proto podat alespoň trochu úplnější charakteristiku orgánů státní moci, musíme věnovat pozornost takovým pojmům, jako je pojem státní moci a pojem státního aparátu. Těžiště otázky pojmu orgánu sovětského socialistického státu vidí autor v tom, vymezit pojem státního orgánu od jiných společenských organizací a od pojmu státu jako celku. Pojem státního orgánu neztotožňuje P. T. Vasilenkov s pojmem státní organizace vůbec, nýbrž pouze s pojmem organizace, nadané politickou mocí; jeho cílem a záměrem je podat charakteristiku orgánů sovětského socialistického státu, nadaných státní mocí a jednajících jménem státu.²⁾

G. I. Petrov vyjádřil svůj záměr zkoumat orgány státu jako mocenské orgány v samém názvu článku, ve kterém podává ucelený výklad pojmu státního orgánu v socialistickém státě; jeho název zní „Pojem orgánu státní moci v SSSR“. Autor uvádí pět obecných znaků orgánu sovětské státní moci: Orgán sovětské státní moci je předně organizací diktatury dělnické třídy; za druhé je státní organizací; za třetí — bezprostředně uskutečňuje funkce sovětského státu; za čtvrté — uskutečňuje svou činnost vždy v jedné z forem činnosti sovětského státu; a konečně za páté — je nadán mocenskými oprávněními, které vytvářejí nezbytné prostředky uskutečňování funkcí sovětského státu.³⁾

1) Viz např. C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, Státní nakladatelství právnické literatury, Moskva 1954, kapitola I., str. 25; nebo G. I. Petrov: Pojem orgánu státní moci v SSSR, Věstník leningradské university č. 5/1955; nebo P. Stajnov a A. Angelov: Státní právo lidové bulharské republiky — obecná část, Nakladatelství „Věda a umění“, Sofia 1957, str. 77; P. Levit s kolektivem katedry státního práva: Správní právo — obecná část, SNPL 1959, str. 126.

2) P. T. Vasilenkov: Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu, Sovětská věda — Stát a právo, č. 6/1952, str. 502—514.

3) G. I. Petrov: Pojem orgánu státní moci v SSSR, Věstník leningradské university, č. 5/1955.

Také C. A. Jampolská ve své monografii „Orgány sovětské státní správy v současném období“ přistupuje ke zkoumání pojmu orgánu sovětského socialistického státu především z hlediska sovětské státní moci. Jako základní specifický znak orgánů sovětského státu na rozdíl od společenských organizací v systému diktatury proletariátu autorka uvádí tzv. mocenskou pravomoc, kterou tyto orgány mají k uskutečňování funkcí socialistického státu a která je projevem výkonu státní moci.⁴⁾

V učebních textech československého lidově demokratického správního práva „Správní právo — obecná část“ je státní orgán uváděn mezi základní znaky orgánů lidově demokratické státní správy. Autor P. Levit říká, že jakožto státní orgán je orgán státní správy zpravidla vybaven státními mocenskými oprávněními, v nichž se projevuje státní moc a kterou v mezích své kompetence státní orgán uplatňuje. Orgán státní správy má právo vydávat právní akty, které jsou závazné pro občany, dobrovolné organizace, státní orgány a jejich úřední osoby. Státními mocenskými oprávněními se liší tyto orgány od orgánů dobrovolných organizací, které nejsou orgány státu a jejichž akty zásadně zavazují jen jejich členy.⁵⁾

Podle našeho názoru je pojem orgánu státu spojen s uskutečňováním specifické úlohy socialistického státu, kterou má v systému politické organizace socialistické společnosti. Tato úloha spočívá v tom, že je jedinou politickou organizací, která ve složité soustavě politické organizace vedené komunistickou stranou sjednocuje všechny pracující, soustřeďuje výkon státní moci ke správě státu a řízení hospodářské a kulturní výstavby a pomocí práva řeší základní vztahy celé společnosti.

Socialistická státní moc má tři základní rysy: svrchovanost (suverenita), jednota státní moci pracujícího lidu, výkon státní moci zastupitelskými sbory.

Svrchovanost socialistického státu vyjadřuje samostatnost, neomezenost a nezávislost od každé jiné moci uvnitř státu i vně státu.⁶⁾ Je projevem vůle a přesvědčení dělnické třídy a všeho lidu, že základní společenské zájmy lze realizovat a chránit jen za existence svrchovaného státu.

Svrchovanost státní moci v Československé socialistické republice je projevem vůle a svobodného rozhodnutí československého lidu a jeho národů budovat ve spolupráci se Sovětským svazem a ostatními socialistickými zeměmi socialistickou a komunistickou společnost v naší zemi, uskutečňovat proletářský internacionalismus, bojovat za mír a demokracii ve světě a usilovat o mírové soužití zemí s různým společenským zřízením. Tyto základní celospolečenské zájmy jsou vyjádřeny v Ústavě Československé socialistické republiky.⁷⁾

⁴⁾ C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, Moskva 1954, hlava I.

⁵⁾ P. Levit s kolektivem katedry správního práva: Správní právo — obecná část, SPN 1959, str. 126.

⁶⁾ Viz např. C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, 1954, str. 15.

⁷⁾ Viz čl. 14 a čl. 1 odst. 3 Ústavy ČSSR.

Socialistický stát vystupuje jako celospolečenský, veřejný představitel zájmů a potřeb všeho pracujícího lidu a prakticky je v celé společnosti uskutečňuje. Státní orgány jsou představitelé suverenity státu, reprezentují socialistický stát a jednají jeho jménem. Svrchovanost socialistické státní moci projevuje se v charakteru činnosti státních orgánů a v rozsahu adresátů, k nimž se orgány státu na rozdíl od dobrovolných společenských organizací obracejí a jež jsou oprávněny zavazovat.

Je známo, že každý stát uskutečňuje státní moc na určitém území, že organizuje příslušníky podle území. Území československého socialistického státu tvoří jednotný nedílný celek a je sférou svrchovanosti státu. Vzhledem k nutnosti zajistit výkon státní moci na území celého státu člení se státní území na menší teritoriální jednotky; územní organizace ČSSR je rozdělena na kraje, okresy a obce a na území Slovenska — tak, aby „všestranně napomáhala rozvoji socialistické společnosti a zajišťovala co nejširší účast pracujících na správě státu a na řízení hospodářské a kulturní výstavby.“⁸⁾

Státní orgány jsou vždy územní orgány a působí buď na území celého státu nebo v určité územní jednotce; nepůsobí-li na území celého státu, ale v menší územní jednotce, představují přesto celý stát a jednají jménem státu. Jako územní orgán liší se státní orgán od dobrovolných společenských organizací, které organizují své příslušníky na podkladě politických, třídních, skupinových zájmů a cílů a jejichž základní organizace nejsou územními orgány; výstavba vyšších orgánů dobrovolných organizací je ovšem přizpůsobována územnímu členění státu za účelem spolupráce se státními orgány a uplatňování demokratických práv při řízení hospodářství a kultury a ve správě státu.

Činnost státních orgánů má na rozdíl od dobrovolných společenských organizací celospolečenský charakter a vztahuje se ke všem členům na určitém území. Státní orgány mají tedy na svém území celospolečenskou působnost. Výkon státní moci, projevující se v činnosti státu, zahrnuje též předem neurčený objem adresátů, které státní orgán zavazuje na příslušném území, a předem neurčený charakter adresátů (např. jednotlivé občany, společenské organizace, podřízené a nepodřízené státní organizace apod.). Naproti tomu i územní orgány společenských organizací zavazují zpravidla pouze své členy a jejich organizace.

Druhým rysem socialistické moci je zásada, že socialistická státní moc je jednotná. „Veškerá moc v Československé socialistické republice — praví se v ústavě — patří pracujícímu lidu.“⁹⁾ Státní orgány jsou orgány jediné, jednotné a nedílné moci pracujícího lidu, které moc svrchovaného lidu vykonávají.

⁸⁾ Viz čl. 107 odst. 1 a 3 Ústavy ČSSR.

⁹⁾ Čl. 2 odst. 1 Ústavy ČSSR.

Mezi socialistickým státem a společenskými organizacemi neexistuje žádná přehrada. Vedoucí úlohu v systému politické organizace socialistické společnosti má komunistická strana,¹⁰⁾ která tvoří též jádro moci socialistického státu. Také jiné společenské organizace, sdružené pod vedením komunistické strany v Národní frontě,¹¹⁾ nejsou zcela „ne-státní“, neboť jejich prostřednictvím zajišťuje dělnická třída a pracující lid plnění významných úkolů své diktatury, podporuje rozvoj socialismu a vystupuje i jako mocenská síla na jeho ochranu.

Československý socialistický stát je vybudován „na pevném svazku dělníků, rolníků a inteligence v čele s dělnickou třídou“.¹²⁾ Orgány státu jsou orgány moci lidu, vedeného dělnickou třídou, jsou lidovými orgány. Výkon státní moci je významnou formou vlády pracujícího lidu a všechny společenské organizace se na něm podílejí. Na rozdíl od dobrovolných společenských organizací, v nichž se pracující sdružují „k rozvíjení společné činnosti, k všestranné a aktivní účasti na životě společnosti a státu a k uskutečňování svých práv“, vykonávají orgány socialistického státu státní moc přímo; na společenské organizace však „postupně přecházejí některé úkoly státních orgánů“.¹³⁾

Princip jednoty socialistické moci je namířen proti teorii o dělbě státní moci na zvláštní moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní, na níž buržoazie budovala své představy o vztazích mezi státními orgány. Podle této teorie měly být tyto moci od sebe co nejvíce odloučeny, měly se navzájem vyvažovat, ba i spolu bojovat. Teorie o dělbě státní moci byla ovšem ve skutečnosti neslučitelná s diktaturou buržoazie, avšak umožňovala buržoazii zakrýt pravdu o skutečné moci v buržoazním státě, vzbuzovala iluze o spravedlnosti a zakrývala vykořisťovatelský charakter třídní moci buržoazie.

V socialistickém státě jsou vztahy mezi jeho orgány založeny na děl-bě f u n k c í, na dělbě práce a na vzájemné spolupráci při plnění společných úkolů socialistického státu; zásada dělby moci je neslučitelná s výstavbou orgánů socialistického státu.¹⁴⁾ „Skutečnost, že některému orgánu je svěřena určitá práce, nevyděluje jej z jednotně zaměřené soustavy státních orgánů, nečiní jej samostatným orgánem zvláštní moci“.¹⁵⁾

Další, třetí rys socialistické společnosti spočívá v tom, že „státní moc vykonává pracující lid zastupitelskými sbory, které jsou jím voleny, jím

10) Čl. 4 Ústavy ČSSR.

11) Čl. 6 Ústavy ČSSR.

12) Čl. 1 odst. 1 Ústavy ČSSR.

13) Viz čl. 5 Ústavy ČSSR.

14) Ústava ČSSR „je již prostá jakýchkoliv pozůstatků liberalistických, pseudodemokratických principů dělby moci mezi různé státní instituce a důsledně nastoluje dělbu funkcí, dělbu práce mezi orgány státu“. (A. Novotný: Zásady nové ústavy Československé republiky, projev na zasedání ÚV KSČ 7. 4. 1960.)

15) P. Levit: Dělbá práce a součinnost, nikoli „dělba moci“ (RP, 4. 6. 1960, str. 3).

kontrolovány a jemu odpovědný“.¹⁶ Jsou to Národní shromáždění, Slovenská národní rada a národní výbory. Zastupitelským sborům patří v socialistickém státě vždy úplnost moci,¹⁷) pravomoc ostatních orgánů státu (např. vláda, ministerstva, soudy, prokuratura apod.) je odvozena od zastupitelských sborů pracujícího lidu.¹⁸)

V systému československých státních orgánů je vedoucí postavení zastupitelských sborů plně vyjádřeno. Vláda jako nejvyšší výkonný orgán státní moci a její členové, kteří převážně stojí v čele ministerstev, jsou odpovědni Národnímu shromáždění.¹⁹) Orgány Slovenské národní rady (předsednictvo, komise a pověřenci) a orgány národních výborů (rada, komise a odbory) jsou vůči svým zastupitelským sborům v postavení orgánů podřízených a jsou jim odpovědné.²⁰) Také soudci, i když z výkonu své funkce nejsou odpovědni zastupitelským sborům, mají — pokud je zvolili — povinnost podávat jim o své činnosti zprávy a mohou být odvoláni. Orgány prokuratury vyvíjejí nejvyšší dozor nad zákonností jako orgány jednotné prokuratury v čele s generálním prokurátorem, rovněž odpovědným Národnímu shromáždění.²¹)

Každý státní orgán vykonává přesně vymezenou část státní moci metodou práva, které ve formě zákonů stanoví zastupitelský sbor všech pracujících; nejvyšší státní orgán a jediný celostátní orgán zákonodárný v ČSSR — Národní shromáždění; v literatuře o státu a právu se proto říká, že státní orgány mají mocenskou pravomoc (mocenská oprávnění apod.).

Mocenská pravomoc orgánů socialistického státu obsahuje

a) pravomoc stanovit normy práva, tj. vydávat normativní právní akty;

b) pravomoc používat (aplikovat) normy práva v jednotlivých případech aktivního uskutečňování práv, oprávněných zájmů a povinností občanů a organizací;

c) pravomoc chránit a dozírat na zachovávání, uskutečňování a používání práva a používat státně mocenské sankce za jeho porušování.

Mocenskou pravomoc mají všechny orgány státu a jsou v tomto smyslu

¹⁶) Čl. 2 odst. 2 Ústavy ČSSR.

¹⁷) Z principu jednoty státní moci vyplývá, že zastupitelským sborům patří úplnost moci, kterou vykonávají i ostatní státní orgány; státní moc zůstala jednotnou, jedinou a nedílnou mocí svrchovaného lidu.

¹⁸) Viz čl. 2 odst. 3 věta druhá Ústavy ČSSR.

¹⁹) Viz čl. 66 Ústavy ČSSR.

²⁰) Viz čl. 83 odst. 3a i a čl. 95 Ústavy ČSSR.

²¹) Viz čl. 102 odst. 2 a čl. 105 Ústavy ČSSR.

označovány jako orgány státní moci, jako instituce mocenské.²²⁾ Toto tvrzení není v rozporu s postavením zastupitelských sborů v socialistickém státním aparátě, které vykonávají státní moc v užším, přesném smyslu, zatím co ostatní státní orgány vykonávají od nich odvozenou pravomoc, stanovenou zejména nejvyšším orgánem státní moci — Národním shromážděním.

Obsahem mocenské pravomoci odlišují se orgány socialistického státu od dobrovolných společenských organizací, přestože vydávání aktů, které stanoví určité úkoly nebo pravidla chování, obsahují konkrétní pokyny pro jejich praktickou realizaci a chrání před porušováním, je prostředkem uskutečňování úkolů každé z organizací socialistické společnosti. Akty státních orgánů vyjadřují přímo vůli všeho lidu a jsou proto akty socialistického práva; naproti tomu akty vydávané společenskými organizacemi zpravidla nejsou právními akty, neboť nevyjadřují státní vůli všeho pracujícího lidu, ale pouze vůli členů určité organizace. Pokud ovšem dobrovolné společenské organizace jsou státem pověřeny, aby v okruhu určitých otázek vydávaly právní akty (např. Revoluční odborové hnutí), vykonávají i ony vždy vůli všeho lidu.

Vedle mocenské pravomoci vykonávají státní orgány k plnění úkolů ve správě státu a v řízení hospodářské a kulturní výstavby ovšem i jiná oprávnění. Orgány státu nevyvíjejí činnost pouze „navenek“, ale zabezpečují vždy též organizační, kádrové, materiální a finanční předpoklady a podmínky výkonu státní moci ve společnosti a vydávají uvnitř státního aparátu různé interní akty. Plnění úkolů státu v řízení hospodářství a kultury zajišťují státní orgány metodou plánování, financování, dispozicemi národním majetkem apod., které rovněž nelze ztotožňovat s realizací úkolů státu metodou práva (viz dále). Orgány socialistického státu vyvíjejí však celou činnost vždy na základě zákonů a jiných normativních aktů a k jejich provedení.²³⁾

Orgány socialistického státu jsou tedy především orgány, které vykonávají státní moc pracujícího lidu zásadně přímo vůči všemu obyvatelstvu na určitém území, jednají jménem státu a mají jeho mocenskou pravomoc. Tím se liší od dobrovolných společenských organizací, s nimiž tvoří jednotný systém politické organizace socialistické společnosti vedené ko-

²²⁾ Např. G. I. Petrov hovoří v tomto smyslu o zastupitelských orgánech státní moci, o výkonných a nařizovacích orgánech státní moci, o soudních orgánech státní moci a o orgánech prokurátorské moci (viz „Pojem orgánu státní moci v SSSR“, Věstník leninské univerzity č. 5/1955).

²³⁾ „Všichni občané a všechny organizace státní a společenské se ve všem svém počínání řídí právním řádem socialistického státu a dbají o plné uplatnění socialistické zákonnosti v životě společnosti.“ (Čl. 17 odst. 1 Ústavy Československé socialistické republiky.)

munistickou stranou, které se na výkonu státní moci pouze podílejí a jen výjimečně některé z nich mají mocenskou pravomoc, avšak zásadně a zpravidla zavazují jen své členy.

V právníkové literatuře je nesporné, že státní orgán je součástí socialistického aparátu a že jako část liší se od státního aparátu jako celku. To, že orgán státu je součástí státního aparátu, tvoří jeden ze základních znaků pojmu orgánu státu a je také uváděno ve všech definicích orgánu socialistického státu.²⁴⁾ Není však vždy bez problému, co rozumět v definicích uváděnou „součástí“ státního aparátu.

Pojem socialistického aparátu je spojen ještě se zvláštním aparátem, jehož organizace tvoří zvláštní skupiny lidí, které pomocí zvláštních metod a prostředků uskutečňují ve společnosti vůli státu, tj. organizace politické moci lidu; socialistický státní aparát neuskutečňuje vůli společnosti přímo a nekryje se s celospolečenskou samosprávou. V socialistickém pojetí třeba však státním aparátem rozumět především již zastupitelské sbory a všechny volené funkcionáře a nejenom placené pracovníky státního aparátu (tj. aparátu v užším slova smyslu). Povaha „zvláštního“ aparátu socialistického státu, který je především politickou organizací lidu, je tedy zcela odlišná od buržoazního státního aparátu, jehož základy tvoří úřednický a policejní aparát.²⁵⁾

Pojem „organizace“ (chápaný jako výsledek činnosti a nikoliv jako činnost sama) je v literatuře a v praxi používán v širším nebo užším slova smyslu,²⁶⁾ avšak svým obsahem se nekryje s pojmem orgánu. Pojem „organizace“ míří vždy na jednotu kádrů a věcných prostředků, nezbytných k uskutečňování určitých úkolů, jež jsou organizací uloženy. Pojem „orgán“ je naproti tomu vyjádřením jiných skutečností: „Orgán“ je ter-

²⁴⁾ Viz např. P. T. Vasilenkov: Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu [Sovětská věda — Stát a právo, č. 6/1962, str. 511—512]; nebo C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, Moskva 1954, str. 25; a jiní.

²⁵⁾ V polemice s jugoslávskými revizionisty D. Česnokov např. říká, že „socialistický stát, stát dělníků a rolníků, vůbec není omezený aparát placených pracovníků, nýbrž politická organizace společnosti, která zajišťuje zapojení všech pracujících do řízení země“. Vedoucí postavení sovětů v organizaci státu podtrhuje autor také slovy, že placený správní aparát, který se po socialistické revoluci v Rusku vytvořil uvnitř sovětské organizace, byl „vždy součástí sovětského státního aparátu“. [Viz stať „Nové“ slovo revizionistů o diktatuře proletariátu a o přechodu k socialismu, Otázky míru a socialismu, č. 7/1959, str. 50.]

²⁶⁾ V. I. Lenin říká, že slova „organizace“ se obvykle užívá ve dvojnásobném smyslu: v širším a v užším. V užším smyslu znamená jednotlivou buňku aspoň minimálně zformovaného lidského kolektivu. V širším smyslu znamená souhrn těchto buněk semknutých v jeden celek. Na příklad loďstvo, armáda, stát jsou zároveň souhrnem organizací (v užším slova smyslu) i druhem společenské organizace (v širším slova smyslu). Správa školství je organizace (v širším slova smyslu), správa školství se skládá z řady organizací (v užším slova smyslu). (Krok vpřed, dva kroky vzad, SNPL, Spisy sv. 7, str. 259, poznámka pod čarou.)

mínem pro subjekt takové činnosti, kterou je zajišťováno plnění společných funkcí organizace uvnitř i navenek, nezbytných k uskutečňování úlohy a cílů určité organizace.

Také socialistický státní aparát je jako celek organizací a zároveň je zvláštním druhem společenské organizace; je však nejen organizací, ale současně systémem organizací, navzájem spolu spjatých určitými vztahy. „V podstatě je celý státní aparát systémem organizací, jimiž vládnoucí třída uskutečňuje funkce státu. Tento systém se ovšem sám zase skládá z řady organizačních systémů, diferencovaných podle různých prvků, zvláště podle specifických úkolů a organizační struktury. Tyto dílčí systémy jsou však spolu spojeny v systém jednotný a jsou mezi nimi stále vzájemné vztahy kooperace, koordinace nebo podřízenosti.“²⁷⁾

Ve státním aparátě je pojem orgánu státu spjat vždy se subjektem moci, jehož cílům a zájmům slouží a pro nějž vykonává činnost — tj. státem; na rozdíl od „organizace“ je však „orgán“ totožný jenom se subjektem správy zájmů a záležitostí státu a s uskutečňováním funkcí státu. Státní orgány plní funkce státu jako celku a vykonávají správu státu. Orgán státu často netvoří organizaci (v úzkém smyslu), ale je pouze částí organizace.

V literatuře socialistického správního práva se z organizačního hlediska uvádí jako znak státního aparátu předně to, že právní normy stanoví tzv. organizační oddělení. Autoři vycházejí při stanovení tohoto znaku ze skutečnosti, že státní orgány jsou vždy oddělenými částmi státního aparátu,²⁸⁾ že jsou v organizaci státního aparátu přesně umístěny, mají stanovenou organizační formu²⁹⁾ (např. ministerstvo, okresní soud apod.) atd. Charakteristika tohoto znaku orgánu státu je však neúplná: neříká nic o povaze oddělení a o míře oddělení státního orgánu.

V povaze „organizačního oddělení“ jako znaku státního orgánu je v socialistickém státě vždy určitý vztah k zastupitelskému sboru, neboť státní moc je vykonávána zastupitelskými sbory a pravomoc ostatních orgánů státu je od zastupitelských sborů pracujícího lidu vždycky odvozena.

Jako zastupitelské sbory spojují v sobě národní výbory (v podstatě též i Národní shromáždění a Slovenská národní rada) povahu státních orgánů a nejmasovějších společenských organizací pracujícího lidu, to je

²⁷⁾ P. Levit: Socialistický státní aparát, Acta universitatis Carolinae — IURIDICA, č. 4, 1958, str. 33.

²⁸⁾ Viz např. P. T. Vasilenkov: Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu, Sovětská věda — Stát a právo, č. 6/1952, str. 512; nebo C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, Moskva 1954, str. 25.

²⁹⁾ Viz např. M. Jaroszyński — M. Zimmermann — W. Brzeziński: Polské správní právo — obecná část, 1956, str. 162. Podle mínění M. Jaroszyńskiego je přesné umístění v organizaci státního aparátu (organizační oddělení) jednou z podmínek státního orgánu.

organizací, které zahrnují vždy všechen lid určité územní jednotky státu nebo území celého státu; pracující lid tyto zastupitelské sbory také přímo volí, kontroluje, jemu jsou zastupitelské sbory odpovědny a jejich poslanci mohou být rovněž odvoláni. Národní výbory jsou tedy součástí (orgánem) společenské organizace; zároveň jsou takovou součástí (orgánem), která je „oddělena“ od pracujícího lidu v tom smyslu, že tvoří vedoucí složku státních orgánů a celého státního aparátu.³⁰⁾

Ostatní orgány státu tvoří od zastupitelských sborů oddělené a organizačně samostatné organizační jednotky státního aparátu, ať tvoří organizace (například ministerstva) nebo funkce orgánu státu plní součást samostatných organizací (celní orgány, vojenské správy aj.). Jinými slovy tyto státní orgány jsou rovněž přímo orgány jednotné a nedílné moci pracujícího lidu, uskutečňujícími funkce státu.

Státní orgán je tedy buď organizační jednotkou, která je přímo spojena se zastupitelskými sbory a takovými státními orgány jsou národní výbory, Slovenská národní rada a Národní shromáždění, nebo která je od těchto zastupitelských sborů, jimiž pracující lid státní moc vykonává, oddělena, ale i pak je orgánem jednotné a nedílné moci pracujícího lidu a jeho pravomoc je od zastupitelských sborů odvozena (přímo nebo nepřímo).

Charakteristika „organizačního oddělení“ jako znaku orgánu státu je v literatuře neúplná též z hlediska rozsahu (míry) oddělení. Z organizačního hlediska třeba vidět rozdíl mezi státním orgánem a jeho organizační strukturou, jednotlivými články organizační struktury státního orgánu.

Státními orgány jsou např. Národní shromáždění, prezident republiky, vláda, ministerstva, Slovenská národní rada, národní výbory apod., avšak státními orgány nejsou např. předsednictvo nebo výbory Národního shromáždění, předsednictvo, komise či pověřenci Slovenské národní rady, rada, komise a odbory národních výborů, odbory či jiné složky ministerstev atd.; jsou to součástí organizační struktury státních orgánů, jeho články a nejsou samostatnými organizačními jednotkami státního aparátu; jsou orgány Národního shromáždění, národních výborů, ministerstev apod., ale nevymykají se rámce jejich organizace. Obdobně také soud je státním orgánem jako samostatná organizační jednotka státního aparátu; orgánem státu je však vždy celý soud (okresní, krajský apod.) a nikoliv senáty, v nichž tento soud rozhoduje; a ačkoliv soud vykonává soudnictví jinak nežli v senátech, není senát státním orgánem, ale součástí organizační struktury soudu a státním orgánem je pouze soud, jehož pravomoc jeho senáty vykonávají.

Aby součást socialistického státního aparátu byla státním orgánem, musí být přímo orgánem jednotné a nedílné moci pracujícího lidu a tudíž samostatnou organizační jednotkou, nikoliv článkem organizační struktury státního orgánu a tedy již orgánem státního orgánu.

³⁰⁾ V čl. 86 odst. 1 Ústavy ČSSR se například říká: „Národní výbory — nejširší organizace pracujících — jsou orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích.“

Pro vymezení státního orgánu jako součásti státního aparátu má rozhodující význam stanovení vlastních samostatných úkolů a kompetence. Úkoly a kompetence určují politické a organizační místo státního orgánu v socialistickém státním aparátě vzhledem k uskutečňování funkcí socialistického státu.³¹⁾ Úkoly a kompetence jsou konkrétním projevem dělby práce, dělby pravomoci a odpovědnosti a vzájemné spolupráce orgánů státního aparátu; „orgán“ je nositelem kompetence, která je vždy na něj vázána, zatím co jednotliví pracovníci orgánu vykonávají v mezích svých práv, povinností a odpovědnosti úkoly a kompetenci orgánu.

Kompetenci třeba podle našeho názoru rozumět jednak předmět a rozsah činnosti, tj. okruh otázek, ve kterých orgán vyvíjí činnost k plnění jemu uložených úkolů socialistického státu, a jednak rozsah práv a povinností, které orgán pro plnění úkolů a řešení otázek má; kompetence tedy zahrnuje jak působnost, tak i pravomoc.³²⁾ Rozsah pravomoci má být v souladu s působností, v níž orgán vyvíjí k plnění úkolů socialistického státu činnost, a každý orgán má mít tolik pravomoci, kolik je třeba k zajištění úkolů, jež jsou v jeho působnosti. Působnost a pravomoc jsou pro orgány stanoveny věcně a územně a je tedy jednak kompetence věcná (předmětná) a jednak územní kompetence.

Státní orgány mají k plnění úkolů socialistického státu mocenská oprávnění a vydávají právní akty v otázkách, které jim byly svěřeny do jejich působnosti; jsou tedy vždy rozhodujícími orgány a mají rozhodující pravomoc. Právní akty mohou vydávat i jednotlivé složky státního orgánu, jsou-li k tomu oprávněny na základě právních norem (např. komise národních výborů, Předsednictvo Slovenské národní rady apod.).

Působnost a pravomoc státních orgánů zahrnuje nejen oprávnění vyvíjet určitou činnost a vydávat právní akty, ale zároveň povinnost to provést. Oprávnění, která státní orgán na základě své kompetence má, mu přísluší jako orgánu státu a jsou nerozlučně spjata s povinnostmi. Orgán státu také nikdy nedisponuje volně svou kompetencí, ale je povinen na základě zákonů a jiných normativních právních aktů uplatňovat svá oprávnění.

Má-li státní orgán složitou organizační strukturu s orgány se samostatnou rozhodovací pravomocí, stanoví normativní právní akty státnímu orgánu jako celku často úkoly a kompetenci souhrnně pro všechny jeho složky a zároveň zásady pro dělbu práce mezi jeho orgány (tak jsou

³¹⁾ Viz např. P. Stajnov — A. Angelov: Správní právo Bulharské lidové republiky — obecná část, Státní nakladatelství Věda a umění, Sofia 1957, str. 79.

³²⁾ Po pojmem kompetence chápeme tedy obojí, působnost i pravomoc. Na rozdíl od našeho výkladu rozumí se někdy kompetencí buď působnost nebo pravomoc (viz např. P. T. Vasilenkov: Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu, Sovětská věda — Stát a právo, č. 6/1952, str. 510).

například stanoveny úkoly a kompetence národnímu výboru). Úkoly dané státnímu orgánu k uskutečňování funkcí socialistického státu jsou pojítkem pro všechny jeho složky a za jejich uskutečnění odpovídá ve-
doucí složka státního orgánu (například u národního výboru — plenární zasedání). Pro jednotlivé složky, které vyvíjejí činnost — případně i roz-
hodují — v rámci orgánu státu, musí být úkoly rozděleny a působnost a pravomoc vždy co nejpřesněji stanovena. Kompetenci nelze ovšem zužo-
vat a omezovat jen na rozhodovací pravomoc, neboť obsahuje rovněž jiná oprávnění a povinnosti, jako kupříkladu organizační činnost, kontrola apod.³³⁾

V literatuře socialistického správního práva se jako znak státního or-
gánu uvádí samostatně rovněž organizační struktura.³⁴⁾ Or-
ganizační struktura spočívá v dělení státního orgánu na složky (články)
se zvláštní dílčí působností a pravomocí uskutečňovat určité úkoly stát-
ního orgánu. Toto dělení státního orgánu je nezbytné z hlediska dělby
práce uvnitř státního orgánu k plnění uložených úkolů; články organi-
zační struktury se podílejí na plnění úkolů státního orgánu a mají k tomu
právními normami, organizačními řády a jinými akty stanovenou rela-
tivně samostatnou kompetenci.

Z demokratického charakteru socialistického státu a z požadavku or-
ganizovat účast pracujících na výkonu státní moci a ve správě státu
vyplývá, že státní orgány jsou postupně budovány jako orgány nejširších
organizací pracujících, nebo že je posilován jejich společenský charakter
(např. národní výbory, okresní a jiné soudy apod.). V organizační struk-
tuře převážně většiny státních orgánů převládají kolektivní volené
orgány svým postavením i počtem svých pracovníků nad úřednickým
správním aparátem nebo vykonávají pravomoc svého státního orgánu
výlučně. Některé státní orgány mají však charakter administrativních
organizací státu (úřadů), v jejichž čele stojí vždy jediný odpovědný ve-
doucí (např. ministerstva, orgány prokuratury aj.).

Orgány socialistického státu jsou z hlediska vztahů mezi pra-
covníky, kteří je tvoří,³⁵⁾ složeny tedy jednak přímo ze zástupců lidu
(poslanců) a jiných volených funkcionářů a jednak ze státních zaměst-
nanců; převážně však z obou skupin státního aparátu zároveň. Pro vztahy
mezi pracovníky kolektivních volených orgánů státních orgánů jsou pří-
značné vztahy členské a pracovníci jejich správního aparátu jsou ve

³³⁾ Viz např. M. Jaroszyński: Problematika státních orgánů, Państwo i prawo č. 7/1956.

³⁴⁾ Viz. C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, 1954, str. 25; P. T. Vasilenkov: Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu, str. 513; P. Levit s kolektivem katedry správního práva: Správní právo — obecná část, str. 128; a jiní.

³⁵⁾ C. A. Jampolská uvádí jako znak státního orgánu také právní vztahy mezi pracov-
níky, kteří státní orgán tvoří (viz Orgány státní správy v současném období, str. 25).

vztahu státně z a m ě s t n a n e c k é m. Mezi pracovníky státních orgánů, které mají povahu administrativních organizací, jsou jen vztahy státně zaměstnané.

Vztahy mezi členy kolektivních volených orgánů ve státním aparátě mají na rozdíl od dobrovolných společenských organizací povahu vztahů právních³⁶⁾ a každý člen (funkcionář) je současně ve vztahu ke státu; z tohoto vztahu ke státu vyplývá i odpovědnost členů kolektivních volených orgánů za splnění svých povinností nejen svému orgánu, příp. voličům, nýbrž i státu jako celku.³⁷⁾ Rovněž postavení státních zaměstnanců je upraveno normami práva tak, že jsou ve vztahu ke státu jako celku a mají od jiných zaměstnanců v pracovním poměru částečně odlišně upravena i svá oprávnění, povinnosti a zejména odpovědnost.

Státní orgány, které mají charakter administrativních organizací a v jejichž čele stojí vždy jeden odpovědný vedoucí (např. ministerstva, ústřední úřady), tvoří zároveň ve svém celku zařazení k plnění úkolů státního orgánu a zejména k plnění úkolů jeho vedoucího (nebo ministra). Správní aparát vedený ministrem nebo jiným odpovědným vedoucím je tedy zároveň státním orgánem (z hlediska svého politicko-organizačního postavení ve státním aparátě a tedy své kompetence) i státním zařízením (z hlediska své organizační struktury a složení jeho kádrů).³⁸⁾ Správní aparát může tvořit složku státního orgánu-zařízení státního orgánu, jehož složky mohou být pověřeny výkonem částí pravomoci státního orgánu (např. odbory národního výboru). Správní aparát může však být pouze pomocnou složkou státního orgánu a pak není součástí státního orgánu vůbec, ale pouze administrativně technickým zařízením státního orgánu (např. kancelář Národního shromáždění nebo presidenta republiky apod.).

V literatuře, právních normách a praxi označují se některé jednotky státního aparátu jako ú ř a d y (zejména ústřední úřady). Pojem „úřad“ je nejčastěji používán pro orgány státní správy, které pro rozsah svých úkolů jsou budovány tak, že tvoří zároveň organizaci a jejichž pracovníci jsou placeným úřednickým aparátem (např. Státní úřad sociálního zabezpečení, Ústřední úřad státní kontroly a statistiky apod.); jako o úřadech se však hovoří také o ministerstvech, přestože tak nejsou v legislativě

³⁶⁾ Tamtéž.

³⁷⁾ Ústřední úřad státní kontroly a statistiky je např. oprávněn ukládat kárná opatření i funkcionářům v kolektivních volených orgánech (viz z. č. 99/1961 Sb.).

³⁸⁾ C. A. Jampolská vidí rozdíl mezi sovětským státním orgánem a sovětským státním zařízením v tom, že charakteristickým znakem sovětského státního zařízení jsou vztahy státní služby mezi pracovníky, kteří je tvoří, zatímco specifickou zvláštností státního orgánu je uskutečňování mocenských oprávnění státu. Domníváme se, že toto rozlišení vystihuje to podstatné, co oba pojmy vyjadřují, avšak mocenská oprávnění mohou mít i ty orgány, v nichž vztahy mezi jejich pracovníky jsou státně zaměstnané; autorka to dále také přiznává (viz Orgány sovětské státní správy v současném období, str. 31).

označována. Pojem úřadu se používá i pro subjekt té činnosti státního orgánu, kterou jsou zajišťovány kádrové, materiální, finanční, organizační a jiné předpoklady pro výkon státní činnosti (např. ministerstev, prokuratury, soudů apod.). „Úřad“ vyjadřuje někdy jen politické a organizační místo některé jednotky ve státním aparátě; např. v Ústavě ČSSR se v tomto smyslu praví „Uvolní-li se úřad prezidenta republiky...“³⁹⁾

Na rozdíl od pojmu státního orgánu (orgánu státní správy, prokuratury apod.), který míří na to, že určitá organizační jednotka ve státním aparátě vykonává mocenskou pravomoc k uskutečňování úkolů státu, míří pojem úřadu převážně na kolektiv státních zaměstnanců, který je pověřen vykonávat určité administrativně technické služby.⁴⁰⁾ Jako úřad není organizační jednotka státního aparátu státním orgánem, avšak může být nadána mocenskou pravomocí a pak je současně orgánem státu (např. Úřad pro normalizaci a měření); jako úřad může však být pouze administrativně technickým aparátem (zařízením) státního orgánu, který administrativně připravuje rozhodnutí státního orgánu a administrativně zajišťuje jejich provedení (např. dříve Úřad předsednictva vlády apod.).

Státní orgán nebo článek jeho organizační struktury nelze podle našeho názoru směšovat také s pojmem *úřední osoby* (odpovědné osoby, osoby ve státní službě, státního zaměstnance apod.) a používat pro jednotlivé pracovníky činné ve státních orgánech a jejich složkách, které mohou vystupovat jejich jménem. Tyto pojmy nelze směšovat ani v případě pracovníků, kteří stojí v čele státního orgánu nebo jeho organizační součásti s relativně samostatnou kompetencí (kategorie pracovníků nazývaná někdy „představitelé moci“,⁴¹⁾) jak se v literatuře nebo v běžné řeči děje (např. ministři nebo jejich náměstkové, vedoucí odborů národních výborů apod.)⁴²⁾.

„Orgán“ je spojen vždy s politickým a organizačním místem organizační jednotky ve státním aparátě a s kompetencí, kterou tato k uskutečňování úkolů socialistického státu vykonává; z hlediska „orgánu“ klademe tedy důraz vždy na to, jaká mocenská a jiná oprávnění a povinnosti jsou vykonávána vůči jiným orgánům, organizacím a občanům. Naproti tomu hovoříme-li o úředních osobách (odpovědných osobách apod.), máme na mysli už osoby, které zaujímají už určité místo (postavení) a vykonávají určitou funkci v této organizační jednotce; problematika

³⁹⁾ Čl. 65 Ústavy ČSSR.

⁴⁰⁾ Viz např. M. Jaroszyński-M. Zimmermann-W. Brzeziński: *Polské správní právo — obecná část*, 1956, str. 168.

⁴¹⁾ Viz např. S. S. Studenikin-V. A. Vlasov-I. I. Jevtichijev: *Sovětské správní právo*, Orbis 1952, str. 129.

⁴²⁾ V tomto smyslu je používán pojem státního orgánu např. v učebnici *Správní právo Bulharské lidové republiky — obecná část*, (1957, str. 84) nebo v učebnici *Polské správní právo — obecná část* (1956, str. 198) a v jiné literatuře.

úředních osob vede tedy ke stanovení jejich práv a povinností, které na základě svého státně zaměstnaneckého pracovního poměru v aparátu mají, ke stanovení jejich odpovědnosti za splnění služebních povinností a je tudíž součástí otázky kádrů v socialistickém státním aparátě (v aparátě státní správy zejména) a nikoliv součástí problematiky státních orgánů.

Orgán socialistického státu se jako součást státního aparátu nachází vždy v určitých, relativně trvalých vnějších vztazích k jiným státním orgánům a organizacím státního a hospodářského aparátu, s nimiž je při plnění úkolů státu spjat vzájemnými vztahy nadřízenosti a podřízenosti, vztahy koordinace a součinnosti i vztahy jinými. Tyto vnější vztahy státních orgánů jsou stanoveny normativními právními akty tím, že se určí jejich úkoly a kompetence; v literatuře jsou však někdy považovány za znak orgánu státu i zvláště.⁴³⁾

Orgány socialistického státu jsou tedy na rozdíl od dobrovolných společenských organizací dále součástí (organizační jednotky) socialistického státního aparátu, které jsou spojeny se zastupitelskými sbory nebo organizačně od nich oddělené a samostatné, jejichž politické a organizační místo ve státním aparátě je určeno úkoly, působností a pravomocí odvozenou od zastupitelských sborů a jejichž pracovníci (volení funkcionáři a zaměstnanci) jsou na rozdíl od dobrovolných společenských organizací nejen ve vztahu k orgánům, pro něž vyvíjejí bezprostředně činnost, nýbrž i ve vztahu ke státu.

Od státního orgánu jako samostatné organizační jednotky ve státním aparátě, vykonávající úkoly, působnost a mocenskou pravomoc socialistického státu, třeba odlišovat články jeho organizační struktury a jednotlivé pracovníky — úřední osoby (odpovědné osoby apod.), kteří jej tvoří; orgán socialistického státu též nelze ztotožňovat se všemi úřady (či zařízeními), které jsou součástí socialistického státního aparátu.

Pojem státního orgánu jako orgánu státní moci (v širokém slova smyslu) nevystihuje zcela povahu převážné většiny orgánů socialistického státu a povahu některých jiných subjektů státního aparátu a hospodářského mechanismu nevystihuje pak vůbec. Vyjadřuje v podstatě to, že určité subjekty socialistického státu jsou mocenským nástrojem (mocenskými orgány) řešení třídních vztahů, tj. politických, vlastnických a jiných ekonomických vztahů ve společnosti, avšak necharakterizuje sub-

⁴³⁾ Viz např. P. Levit s kolektivem katedry správního práva: Správní právo — obecná část, SPN 1959, str. 128.

jekty státu jako nástroje přímého řízení společenských vztahů, jako orgány řízení společnosti. Míří na subjekt státního aparátu, který je představitelem socialistického státu a vykonává působnost vůči všemu obyvatelstvu na určitém území, avšak převážná část orgánů a jiných subjektů státu jsou články řízení společnosti, jež vykonávají působnost dovnitř organizace státního a hospodářského aparátu. Vyjadřuje také skutečnost, že subjekt státního aparátu vykonává státní moc metodou práva a vydává právní akty, avšak nepostihuje všechny metody realizace úkolů socialistického státu v řízení společnosti, zejména její hospodářské a kulturní výstavby.

Socialistický stát vystupuje ve společnosti především jako organizace, která na základě poznatých zákonitostí vývoje naší společnosti a výsledků vědy⁴⁴⁾ plánovitě, organizovaně a autoritativně řídí hospodářský a kulturní život ve společnosti. Řízení společnosti je do státních orgánů soustředěno proto, že socialistický stát zaručuje dělnické třídě a komunistické straně vedoucí úlohu v hospodářství a ve výchově pracujících; jako politická organizace vybavená mocenským aparátem je socialistický stát schopen zajistit, příp. i vynutit zachovávání zásad socialistického hospodářství a kulturní politiky. Řízení společnosti prostřednictvím státu je současně zárukou široké účasti mas na řízení hospodářství a kultury, neboť socialistický stát je nejmasovější organizací pracujícího lidu v systému politické organizace socialistické společnosti.

V řízení společenských vztahů orgány socialistického státu projevuje se jeho perspektivní úloha v rozvoji socialistické společnosti. Socialistický státní aparát se přeměňuje v aparát, který zabezpečuje socialistickou organizaci práce v národním hospodářství a kulturním životě země a spolu s celým ekonomickým mechanismem státu plní funkce organizátora hospodářské a kulturní výstavby.⁴⁵⁾ Převážná většina subjektů socialistického státu zabývá se — hlavně nebo výlučně — plánováním, financováním, evidencí, kontrolou, správou národního majetku, výchovou kádrů a jinou hospodářskou a kulturní činností, při čemž rozsah této činnosti a její význam je stále větší.⁴⁶⁾

V Ústavě Československé socialistické republiky jsou plně vyjádřeny mnohostranné úkoly československého socialistického státu v ekonomice

⁴⁴⁾ V Ústavě ČSSR se např. říká, že „na podkladě vědeckého světového názoru jsou ve společnosti pracujících plně uplatňovány výsledky vědy v řízení společnosti i v plánování jejího dalšího rozvoje“ (čl. 18 odst. 2).

⁴⁵⁾ „... v buržoazním zřízení se praktickými záležitostmi zabývali páni a ne státní orgány, ale u nás jsou hospodářské záležitosti naší společnou věcí. To je pro nás ta nejzajímavější politika.“ (V. I. Lenin: X. všeruská konference KSR(b), Spisy 32, str. 451.)

⁴⁶⁾ „Podíl otázek rozvoje výroby v širokém slova smyslu, v němž je obsažena i péče o rozvoj techniky a výchovu kádrů, ve společenském životě roste a ustavičně poroste.“ (Stát sovětského listu „PRAVDA“ k výsledkům VII. sjezdu SKJ, RP, 10. 5. 1958, str. 3.)

a kultuře země. Ústava upravuje především vlastnické vztahy, pokud náleží k základním socialistickým společenským vztahům, tj. státní a družstevní společenské vlastnictví a vlastnictví osobní a stanoví poměr socialistického státu k těmto druhům vlastnictví, jakož i k dožívajícímu vlastnictví soukromému.⁴⁷⁾ Ústava ČSSR upravuje dále vztah státu k národnímu hospodářství; stanoví např., že stát zřizuje hospodářské organizace, podporuje rozvoj jednotných zemědělských družstev, řídí hospodářskou činnost státních a jiných hospodářských organizací podle zásad demokratického centralismu, řídí veškeré národní hospodářství státním plánem rozvoje národního hospodářství, ukládá povinnost všech organizací a občanů vynaložit největší úsilí a vyvinout co největší iniciativu při plnění úkolů státního plánu rozvoje národního hospodářství atd.⁴⁸⁾ Ústava ČSSR charakterizuje dále cíle ekonomické činnosti socialistické společnosti a stanoví, aby socialistický stát uskutečňováním hospodářské, zdravotní, sociální a kulturní politiky vytvářel podmínky pro stále širší rozvoj fyzických a duševních schopností všech občanů. Upravuje také základní zásady kulturní politiky socialistického státu i společenských organizací, která musí být vedena v duchu marxismu-leninismu a v těsném spojení s životem a prací lidu, má podporovat tvůrčí činnost ve vědě a umění a usilovat o stále širší a hlubší vzdělání pracujících a která má usilovat o odstranění přežitků vykořisťovatelské společnosti ve vědomí lidí.⁴⁹⁾

Rozsáhlá a tvůrčí úloha československého socialistického státu v hospodářské a kulturní výstavbě přeměňuje i obohacuje strukturu řídicích subjektů socialistického státu, složení jejich kádrů a náplň činnosti. Státní orgány, jako např. vláda, ministerstva, národní výbory a jiné politické a mocenské orgány státního aparátu, jsou zároveň vedoucími (základními) články jednotné soustavy řízení národního hospodářství a kultury. Řízení ekonomického a kulturního mechanismu dále rozšiřuje soustavu státního aparátu o řídicí instituce zcela nového typu jako kupř. Státní plánovací komise, Státní komise pro koordinaci a rozvoj vědy a techniky, Státní mzdová komise, Ústřední úřad státní kontroly a statistiky, hospodářská ministerstva, arbitráž a jiné orgány. Soustava řízení hospodářství a kultury zahrnuje jako své nejnižší stupně⁵⁰⁾ státní podniky a státní zařízení i jiné socialistické organizace.

Orgány (aparát), které řídí hospodářství a kulturu, se s orgány (apa-

⁴⁷⁾ Viz čl. 7—10 Ústavy ČSSR.

⁴⁸⁾ Viz č. 11—13 Ústavy ČSSR.

⁴⁹⁾ Viz čl. 15—16 Ústavy ČSSR.

⁵⁰⁾ O stupních řízení hovoří např. i Ústava ČSSR; v tomto smyslu jsou vláda, ministerstva a jiné ústřední úřady nejvyššími stupni řízení, krajské, okresní a místní národní výbory jsou dalšími stupni řízení a nejnižšími stupni řízení hospodářství a kultury spravovaných ministerstvy nebo národními výbory jsou podniky a zařízení, ale i družstva a jiné organizace (viz čl. 11 odst. 3).

rátém) socialistického státu překrývají, ale nejsou s nimi totožné.⁵¹⁾ V oblasti řízení hospodářské a kulturní výstavby existují orgány, které podle našeho názoru nelze charakterizovat jako orgány státu (státní moci); působí pouze jako řídicí články, mají od státu řídicí pravomoc, používají metod řízení, avšak nejsou orgány jednotné a nedílné moci pracujícího lidu. Tyto subjekty státu plní z hlediska státu funkci orgánu státního (celospolečenského politického) řízení a z hlediska procesů, které řídí, jsou orgány hospodářského, kulturního a jiného řízení (nebo prostě hospodářské, kulturní a jiné orgány). Zatím co pojem státního orgánu míří tedy na subjekt státního aparátu, který vykonává státní moc nezávisle na řízení konkrétních hospodářských, kulturních a jiných procesů, pojem orgánu státního řízení míří na všechny subjekty socialistického státu (státního aparátu, státního ekonomického, kulturního a jiného mechanismu), které uskutečňují státní hospodářské, kulturní a jiné řízení.

Funkce orgánu státního hospodářského, kulturního a jiného řízení, kterou vykonávají subjekty socialistického státu, není dosud v socialistické právní vědě odlišována. V socialistické vědě o státu a právu se vyskytují názory, že povahu mocenského orgánu státu třeba přiznat správě (řediteli, vedení apod.) všech státních organizací, zejména státních zařízení a státních podniků, ba dokonce, že státními orgány jsou státní zařízení, státní podniky a jiné organizace státního a hospodářského aparátu v celku. Otázka povahy správy státního zařízení či státního podniku je někdy spojována se systémem orgánů státní správy, ale dotýká se samé podstaty obecného pojmu orgánu socialistického státu.

V. F. Kotok vyjadřuje v sovětské učebnici státního práva v části věnované pojmu státní moci názor, podle kterého jedny státní orgány jsou nadány bezprostřední kompetencí mocenského charakteru, tj. právem stanovit pravidla chování a předpisy závazné ke splnění a činit opatření státního donucení; tyto orgány vyjadřují mocenskou vůli státu, obracejíce se při realizaci své kompetence buď k obyvatelstvu, nebo k těm, či jiným státním nebo společenským organizacím. Druhé orgány taková státně mocenská oprávnění nemají a jejich kompetence má povahu přímé pomoci orgánům, které uskutečňují mocenské funkce. Kterýkoliv státní orgán se tak či onak účastní uskutečňování státní moci.⁵²⁾

⁵¹⁾ V. I. Lenin rozlišoval aparát, který vlastně vede jen správu a aparát typu národohospodářských rad. Národohospodářské rady — řekl — „jediné ze všech státních institucí jsou povolány zachovat si pevné místo, které bude tím pevnější, čím blíže budeme k zavedení socialistického řádu, čím méně bude třeba aparátu čistě administrativního, který vlastně vede jen správu. Tomuto aparátu je souzeno, až se pracující naučí organizovat socialistickou výrobu — tomuto správnímu aparátu ve vlastním, v přímém, úzkém smyslu slova, aparátu starého státu je souzeno odumřít, kdežto aparátu typu Nejvyšší národohospodářské rady je souzeno růst, rozvíjet se a sít, neboť v sobě obsáhne veškerou nejdůležitější činnost organizované společnosti“. (Projev na I. sjezdu národohospodářských rad dne 26. 5. 1918, Spisy, svazek 27, SNPL, str. 406.)

⁵²⁾ „Sovětské státní právo“ (učebnice), 1948, str. 281—284.

S názorem V. F. Kotoka, že mezi státními orgány třeba rozlišovat ty, které jsou nadány kompetencí mocenského charakteru, a ty, které mocenskou pravomoc nemají, projevil souhlas N. A. Volkov. Volkov zařadil ke druhé skupině (tj. orgánů, které státní mocenská oprávnění nemají a jejichž kompetence má povahu přímé pomoci orgánům, které mocenské funkce uskutečňují) výslovně státní podniky, hospodářské organizace a sociálně kulturní zařízení; tyto podle názoru autora samy neuskutečňují správní funkce navenek, ve vztahu k jiným organizacím, nýbrž pouze — pod vedením orgánů státní správy, jimž jsou podřízeny — plní úkoly, jež jsou součástí kompetence těchto orgánů státní správy. Na rozdíl od V. F. Kotoka však autor odmítá uznat za správné tvrzení, že všechny orgány státu uskutečňují státní moc, neboť je v rozporu s ústavou, která stanoví systém orgánů uskutečňujících státní moc. Svůj názor dokládá také tím, že je nemožné najít hranici v právním postavení např. mezi sovětem poslanců pracujících a jeho výkonným výborem z jedné strany a státním podnikem nebo hospodářskou organizací (továrna, závod, sběrna odpadků) ze strany druhé.⁵³⁾

V. A. Vlasov, který vychází rovněž z toho, že pojem orgánu státu je nerozlučně spojen s pojmem státu a státní moci se oproti názoru N. A. Volkova domnívá, že kterýkoliv státní orgán, mezi které řadí též orgány podniků a zařízení státu, se v mezích své kompetence zúčastní tou či onou formou uskutečňování státní moci. Autor hájí názor, že každý státní orgán je v té či oné míře nadán mocenskou pravomocí, vyvíjí činnost jménem státu, a proto opatření, a mezi nimi také akty, které vydává v mezích svých práv, jsou závazné pro všechny, k nimž se obracejí. Uskutečňování státně mocenských oprávnění nelze podle názoru V. A. Vlasova spojit pouze s vydáváním těch aktů, které se obracejí k obyvatelstvu nebo ke státním a společenským institucím — jak tvrdí např. Volkov —, neboť takové zúžení státně mocenských oprávnění bylo příznačné pro orgány buržoazního státu. Autor pokládá rovněž za nesprávné omezovat mocenská oprávnění pouze na použití opatření státního donucení nebo tvrzení A. N. Volkova, že státní podniky a sociálně kulturní zařízení neuskutečňují správní funkce navenek.⁵⁴⁾

C. A. Jampolská odlišuje od státních orgánů státní zařízení a státní podniky, avšak říká, že úřední osoby, které stojí v čele zařízení a ředitelé podniků, tvoří součást systému státní správy, jsou nejnižšími články orgánu státní správy a jsou tedy státními orgány.⁵⁵⁾

G. I. Petrov se naproti tomu staví nejen proti zahrnování státních podniků a státních zařízení, ale i proti zahrnování jejich administrativy mezi výkonné a nařizovací orgány státní moci (orgány státní správy); říká, že pro tento názor není podkladu ani v teoretických pramenech marxismu-leninismu, ani v sovětském zákonodárství, ani v analýze praktické státní činnosti.⁵⁶⁾

Socialistická právní věda pokládá za státní podniky a státní zařízení ty státní organizace, které se přímo zabývají hospodářskou, zdravotní, sociální, osvětovou, vědeckou a jinou podobnou činností.⁵⁷⁾ Státní podniky a státní zařízení jsou nejnižší články organizací řízených socialistickým

⁵³⁾ N. A. Volkov: Sovětská státní správa a systém jejích orgánů. Učenyje zapiski, Běloruská universita, č. 34/1957.

⁵⁴⁾ V. A. Vlasov: Sovětský státní aparát, Státní nakladatelství právnické literatury, 1959, str. 49—63.

⁵⁵⁾ C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, 1954, str. 32 a str. 39.

⁵⁶⁾ G. I. Petrov: Pojem orgánu státní moci v SSSR, Věstník leningradské university, č. 5/1955.

⁵⁷⁾ Viz např. P. Stajnov, A. Angelov: Správní právo Bulharské lidové republiky — obecná část, „Věda a umění“, Sofia 1957, str. 131.

státem a v ČSSR jsou přímo podřízeny buď ministerstvům, s nimiž tvoří jeden resort, nebo národním výborům a jejich orgánům.

Podle druhu činnosti, kterou vyvíjejí, rozlišují se státní podniky a státní zařízení. Státní podniky vyvíjejí hospodářskou činnost a jsou tedy hospodářskými organizacemi; patří sem např. národní podniky, podniky státního obchodu, podniky místního hospodářství, státní statky, ale možno k nim přiřadit i správy drah, sdružení podniků apod. Státní zařízení vyvíjejí nehospodářskou činnost, uskutečňují nejrůznější kulturní, zdravotní, administrativně technické, administrativně hospodářské, vědecké a jiné služby ve prospěch státu, národního hospodářství nebo občanů; patří sem např. školy, divadla, muzea, ústavy národního zdraví, pošta, Akademie věd atd. Ke státním organizacím zvláštního druhu patří ještě státní organizace, které mají charakter administrativně politický, donucovací, obranný (např. státní a veřejná bezpečnost, Pohraniční stráž, Lidová armáda a jiné organizace).

Vzniká otázka, zda lze státní zařízení a státní podniky, příp. jejich správy charakterizovat jako orgány socialistického státu, jako státní orgány.

Dělnická třída je jako třída panující (jako stát) zorganizována ve všech státních organizacích a institucích, k nimž kromě státních orgánů patří nesporně i všechna státní zařízení, státní podniky a jiné státní organizace; jako stát je tedy zorganizována i v průmyslu, dopravě a spojích, též zemědělství, školství a v jiných odvětvích národního hospodářství, kultury a správy státu. Státní moc je však takovou organizující silou ve společnosti, která spojuje v jeden celek, podřizuje vůli vládnoucí dělnické třídy a zájmům všech pracujících nejenom „státní“ podniky, „státní“ zařízení a jiné „státní“ organizace, nýbrž celou společnost, celá odvětví národního hospodářství a kultury. Se státními podniky nebo státními zařízeními není spojen projev svrchovanosti státní moci na území státu; takovou povahu mají pouze státní orgány.

Říkáme-li, že státní orgány jsou politické a mocenské instituce, znamená to, že jako politické a mocenské instituce nejsou určité organizační jednotky ve společnosti státními zařízeními nebo státními podniky, že nejsou hospodářskými organizacemi, kulturními institucemi apod.; neznamená to však, že tytéž organizační jednotky nemohou být zároveň v jiných souvislostech a vztazích státními zařízeními nebo hospodářskými organizacemi. Pojmy státní „orgán“, státní „zařízení“, státní „podnik“ jsou vyjádřením funkce, které organizace (organizační jednotka) má, přičemž tato může být současně státním orgánem i státním zařízením (např. ministerstvo), ba dokonce i hospodářskou organizací.

Státními orgány nelze vyjádřit nejen povahu všech státních zařízení a státních podniků jako celku, nýbrž ani povahu jejich správy jako

jejich součástí. Mezi státními zařízeními či státními podniky a jejich vedením jsou ovšem rozdíly v povaze činnosti, kterou vyvíjejí; zatímco pro státní podniky a státní zařízení jako celek je příznačná výroba, doprava, prodej, vyučování, léčení, bojová činnost a jiná materiální operativní činnost, je pro jejich správu příznačné to, že řídí hospodářskou, kulturní, sociální nebo jinou činnost své organizace. Správy státních zařízení nebo státních podniků uskutečňují funkce řízení uvnitř svých hospodářských, školských, zdravotnických a jiných organizací státního a hospodářského aparátu a jsou tudíž také hospodářskými, školskými, zdravotnickými a jinými orgány.

Ríkáme-li, že určité organizační jednotky státního aparátu jsou mocenskými orgány státu, zatímco správy všech státních zařízení a státních podniků lze charakterizovat jako hospodářské, kulturní a jiné orgány, pak to neznamena, že státní orgán nemůže být zároveň „hospodářským“ nebo naopak, že činnost správy státního zařízení nebo státních podniků není výkonem „pravomoci“ odvozené od příslušného státního orgánu (např. vlády, ministerstva, národního výboru apod.). Dělítkem je tu pouze výkon svrchované moci vůči všemu obyvatelstvu na určitém území, příznačný pouze pro státní orgány. V socialistickém státě, v němž převládá většina subjektů se zabývá řízením hospodářské a kulturní činnosti (plánováním, financováním, materiálně technickým zásobováním a odbytem, výchovou kádrů apod.), lze proto spíše a přesněji hovořit o orgánech, které jsou „vícestátní“, a to proto, že mají také „mocenskou“ pravomoc (státní orgány) a orgány státního a hospodářského aparátu, jejichž pravomoc je omezena pouze na řízení svých organizací (správy státních zařízení a státních podniků).

G. I. Petrov vyslovil námitku, že autoři, kteří pokládají správu podniků nebo zařízení za výkonný a nařizovací orgán státní moci, ztotožňují funkce státní moci s funkcemi společenské výroby a rozdělování výrobků, že rozpouštějí státní moc v systému společenské výroby a rozdělování.⁵⁸⁾ V určitém smyslu má autor pravdu, když vyjádřil obavu před ztotožňováním funkcí státní moci s funkcemi společenské výroby a rozdělování, avšak v socialistickém státě třeba zároveň vidět jejich jednotu a neoddělovat je příkře od sebe. Např. hospodářskoorganizační a kulturně výchovná funkce vznikla právě tím, že socialistický stát převzal určité funkce společenské výroby a rozdělování a je prohlubována právě tím, že stát zdokonaluje plnění funkcí společenské výroby a rozdělování. Funkce státu vykonávají všechny orgány státního a hospodářského aparátu a tedy i orgány státních podniků a zařízení, avšak v plném rozsahu pouze takové orgány, u kterých jsou funkce společenské výroby a roz-

⁵⁸⁾ G. I. Petrov: Pojem orgánu státní moci v SSSR, Věstník leningradské university č. 5/1955.

dělování vždy organizačně odděleny od výrobní činnosti a rozdělování a spojeny s výkonem státní činnosti na určitém území. Právě z těchto důvodů souhlasíme se závěrem G. I. Petrova, že nelze ztotožňovat funkce státní moci s funkcemi společenské výroby a rozdělování.

Z hlediska organizačního oddělení nemůže být správa podniku nebo zařízení státním orgánem, neboť je součástí organizační struktury podniku nebo zařízení. Správa státního podniku nebo státního zařízení netvoří pevnou a ucelenou organizační jednotku uvnitř státního podniku nebo státního zařízení, ale je souborem jednotlivých vedoucích stojících v čele úseků činnosti nebo organizačních útvarů, jejichž společným vedoucím je komplexní vedoucí podniku nebo zařízení, tj. ředitel (rektor apod.). Domníváme se však, že správu státního zařízení nebo státního podniku lze charakterizovat jako orgán státního hospodářského, kulturního a jiného řízení.

Skutečnost, že každý podnik nebo zařízení státu má správu v čele s ředitelem (vedoucím apod.), je vyjádřena také ve sféře správního práva; správy státních zařízení nebo státních podniků vykonávají řídicí pravomoc uvnitř svých organizací na základě zákonů a jejich předpisů relativně samostatně.

Správa státního zařízení vykonává řídicí působnost, a to jednak vůči svým zaměstnancům (učitelům, zdravotnickým pracovníkům, správním zaměstnancům, vojákům z povolání apod.) a jednak vůči osobám, které používají služeb zařízení, nebo orgánům a osobám, jimž jsou tyto služby poskytovány (např. pacientům v nemocnicích, žákům ve školách, návštěvníkům divadel, uživatelům pošty apod.); v jednotkách lidové armády (Vnitřní stráž, Pohraniční stráž) je administrativní statut občana vytvořen na základě povinnosti, kterou je realizována funkce socialistického státu v oblasti obrany země.⁵⁹⁾ Kompetence správy zařízení je stanovena zákonnými a jinými předpisy státních orgánů, stejně jako právní postavení těch, kteří zařízení používají nebo jimž jsou služby poskytovány; není tedy ponecháno samé správě zařízení, aby si upravovala sama své vnitřní vztahy.⁶⁰⁾

Správa státního podniku v čele s ředitelem vykonává řízení a správu hospodářské činnosti podniku a řídí své zaměstnance. Ve srovnání se státním zařízením má větší administrativní samostatnost, která se projevuje zejména v sestavování technickohospodářského a finančního plánu podniku a dále v tom, že ředitel podniku vydává uvnitř podniku v mezích

⁵⁹⁾ Viz např. P. Stajnov — A. Angelov: Správní právo Bulharské lidové republiky — obecná část, Sofia 1957, str. 138.

⁶⁰⁾ Viz např. vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 164/1958 Ú. l., kterou se stanoví rozsah a podmínky poskytování preventivní a léčebné péče (Léčebný řád).

zákonu organizační řád.⁶¹⁾ Na rozdíl od státních zařízení jsou státní podniky zpravidla vždy právníckými osobami a jejich samostatnost je tím větší i ve sféře občanskoprávní.

Z uvedeného plyne, že státní zařízení se povahou kompetence své správy od státních podniků rovněž odlišuje; k těmto rozdílům přistupuje dále i to, že některá státní zařízení jsou s řídicími státními orgány mnohem více spjata prostředky a zejména kádry, které svou činnost vykonávají jako státní zaměstnanci a jsou tedy ve vztahu ke státu (např. školy, zdravotnická zařízení apod.). Z hlediska rozsahu závaznosti svých aktů podobají se správy podniků a zařízení orgánům dobrovolných společenských organizací, neboť tyto akty jsou rovněž závazné uvnitř organizace. Akty orgánů státních podniků a zařízení mají však na rozdíl od aktů orgánů společenských dobrovolných organizací charakter státních příkazů.

Ve státním a hospodářském aparátě rozlišujeme tyto skupiny organizačních jednotek: a) systém státních orgánů, b) státními orgány řízená státní zařízení, c) státními orgány řízené státní podniky a jiné hospodářské organizace. Souhlasíme proto s názory, které rozlišují státní orgány od státních zařízení a státních podniků (viz výše např. N. A. Volkov, G. I. Petrov a jiní).

Správy státních zařízení a státních podniků řízených orgány socialistického státu plní funkci orgánu státního hospodářského (kulturního a jiného) řízení. Pojem orgánu státního (celospolečenského politického) řízení vyjadřuje ty funkce subjektu socialistického státního a hospodářského aparátu, které subjekt vykonává jako nástroj státního řízení hospodářských, výrobních, technických, kulturních a jiných procesů a organizací, v nichž je tento proces vyvíjen.

Ve zjevném protikladu v metodě řešení — ke všem uváděným autorům — je stanovisko A. V. Venediktova. Venediktov vychází ve své rozsáhlé monografii „Státní socialistické vlastnictví“ z bezprostřední operativní správy jednotného fondu státního socialistického vlastnictví a tudíž nikoliv z pojmu sovětské státní moci. Státní orgány zajímají autora z toho hlediska, že vykonávají bezprostředně hospodářskooperativní správu nějaké části státního socialistického vlastnictví a klade si tedy otázku subjektů občanského práva. Z hlediska subjektů občanského práva rozlišuje mezi socialistickými státními orgány autor hospodářské státní orgány, sociálně kulturní orgány a administrativní státní orgány. Všechny tyto státní socialistické orgány pokládá autor za orgány státní správy. Státním socialistickým orgánem rozumí A. V. Venediktov státem organizovaný kolektiv dělníků a ostatních zaměstnanců v čele s odpovědným vedoucím (ředitelem), kolektiv, jemuž stát uložil plnění určitých státních úkolů a jemuž k uskutečňování těchto úkolů přidělil přiměřenou část jednotného fondu státního socialistického vlastnictví. Při vymezení pojmu socialistického administrativního státního orgánu činí Venediktov výhradu v tom směru, že ho nelze použít na ty orgány státní moci, které

⁶¹⁾ Viz § 32 odst. 1 zák. č. 67/1958 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 51/1955 Sb. o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích.

vykonávají nejodpovědnější funkce při dispozici státním majetkem, avšak samy nemají ve své bezprostředné operativní správě žádné určité jednotlivé části jednotného fondu státního socialistického vlastnictví. Takovým orgánem je např. podle autora rada ministrů SSSR. Administrativním státním orgánem je však již Úřad rady ministrů SSSR.⁶²⁾

Způsob řešení orgánů socialistického státu, jak jej podává A. V. Venediktov, má podle našeho názoru své opodstatnění potud, pokud se autor snaží vymezit okruh těch „státních orgánů“, které mají ve své bezprostřední správě určité části jednotného fondu státního socialistického vlastnictví. Je však nesprávným, pokud zasahuje do obecné teorie státních orgánů tím, že „své orgány“, tj. subjekty občanského práva, nazývá orgány státní správy. Jeho hledisko, které si všímá více toho, že Úřad rady ministrů SSSR má ve své bezprostřední operativní správě kanceláře, místnosti, papír apod., nežli toho, že rada ministrů SSSR vykonává nejodpovědnější funkce při dispozici státním majetkem — přesto, že označuje „své orgány“ jako státní socialistické orgány (administrativní, sociálně kulturní a hospodářské) a pokládá je za orgány státní správy — může být stěží naším hlediskem.⁶³⁾

A. V. Venediktov si sice nedělá nárok na nějakou obecnou definici orgánu sovětského státu a nelze mu proto vytýkat, že jeho pojem zahrnuje všechny orgány socialistického státu, jak to činí Vasilenkov.⁶⁴⁾ Venediktova metoda zkoumání státních orgánů a orgánů státní správy je však jednostranná a opomíjí základní otázku diktatury proletariátu, a to otázku socialistické státní moci; v literatuře správního a státního práva je také odmítnuta.⁶⁵⁾

Shrme-li výklad o pojmu a znacích orgánu socialistického státu, můžeme uvést tyto hlavní závěry:

Orgány socialistického státu jsou součástí politické organizace socialistické společnosti, které na rozdíl od dobrovolných společenských organizací vykonávají svrchovanou a jednotnou moc pracujícího lidu (mocenské orgány). Pojem mocenského orgánu obsahuje také to, že státní orgány mají charakter celospolečenských politických orgánů s působností, kterou v určitých formách státní činnosti vykonávají na určitém území vůči všemu obyvatelstvu.

⁶²⁾ A. V. Venediktov: Státní socialistické vlastnictví, Orbis, Praha 1951.

⁶³⁾ Někdy se doznává, že názorům civilistů nelze upřít vliv na řešení problému soustav státních orgánů a orgánů státní správy. C. A. Jampolská např. říká, že „mnozí administrativisté, zřejmě pod vlivem civilistů, se dlouhou dobu domnívali, že jedním z nejnižších článků systému státních orgánů jsou státní podniky a rovněž státní zařízení“. (Orgány sovětské státní správy v současném období, 1954, str. 28.)

⁶⁴⁾ P. T. Vasilenkov: Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu, Stát a právo č. 6/1952, str. 513.

⁶⁵⁾ Viz např. C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, 1954, str. 40.

Specifickou pravomocí státních orgánů na rozdíl od společenských organizací je tzv. mocenská pravomoc; mocenská pravomoc nezahrnuje všechna oprávnění, která státní orgány vykonávají k plnění úkolů státu v řízení hospodářství a kultury a ve správě státu.

Státní orgány jsou vždy samostatné organizační jednotky (součásti) státního aparátu. V čele některých řídicích státních orgánů jsou zastupitelské sbory, jejichž prostřednictvím vykonává lid státní moc a od nichž všechny orgány státu odvozují svou pravomoc; jiné státní orgány jsou od územně příslušných zastupitelských sborů organizačně odděleny a tvoří samostatné součásti státního aparátu k výkonu jednotné a nedílné moci lidu. K vymezení státního aparátu jako součásti státního aparátu má rozhodující význam to, aby právní normy stanovily jejich vlastní samostatné úkoly a určitou kompetenci; úkoly a kompetence určují politické a organizační místo státního orgánu ve státním aparátě.

Pojem státního orgánu míří na subjekt státního aparátu, který vykonává státní moc zásadně vůči všemu obyvatelstvu na určitém území, tzn. nezávisle na vztazích řízení konkrétních socialistických organizací; nevystihuje proto povahu subjektů státu, jejichž činnost směřuje pouze k řízení takových organizací. Tyto subjekty státu lze z hlediska vztahu ke státu nazvat orgány státního řízení a z hlediska vztahu k procesům, které řídí, orgány hospodářského, kulturního a jiného řízení. Správy státních zařízení a státních podniků plní funkci orgánů státního hospodářského (kulturního a jiného) řízení.

II. SPRÁVA V SOCIALISTICKÉM STÁTĚ A STÁTNÍ SPRÁVA

V socialistické vědě správního práva není sporu ani pochybnosti o tom, že orgány státní správy jsou státními orgány, které pod vedením komunistické strany a za aktivní účasti dobrovolných společenských organizací vykonávají ke splnění úkolů a funkcí socialistického státu státní správu jako jednu z více forem činnosti státu.⁶⁶⁾ V sovětské právní vědě i ve vědě ostatních socialistických zemí je pojmu státní správy⁶⁷⁾ věnována velká pozornost, avšak nelze říci, že dosavadní výsledky zkoumání jsou plně uspokojivé.

Uvedeme některé definice, z nichž je zřejmé, že názory na pojem státní správy v socialistické vědě správního práva nejsou sice v podrobnostech shodné, avšak podstatnějších rozdílů na základní znaky pojmu státní správy v literatuře není.

V učebnici sovětského správního práva z r. 1959 je vymezena státní správa takto: „Státní správa v SSSR je výkonná a nařizovací činnost, vyvíjená orgány sovětského státu v mezích jejich kompetence, na základě zákonů a k jejich provedení, která spočívá v praktickém uskutečňování úkolů výstavby komunismu pod vedením KSSS.“⁶⁸⁾

G. I. Petrov podává ve své monografii „Podstata sovětského správního práva“ tuto definici sovětské státní správy: „Sovětská státní správa je jedna z forem činnosti sovětského státu, která spočívá v praktické přímé organizaci uskutečňování jeho funkcí na základě zákonů a k jejich provedení za účelem vybudování komunistické společnosti.“⁶⁹⁾

Rozsáhlou definicí pojmu státní správy podala C. A. Jampolská ve svém díle „Orgány sovětské státní správy v současném období“: „Sovětská státní správa čili výkonná a nařizovací činnost státu je taková forma podzákonné, organizující činnosti sovětského socialistického státu, uskutečňované pod vedením komunistické strany a zaměřené na výstavbu komunismu v SSSR, která spočívá v bezprostředním řízení, uvádění zákonů v život, prověrce zákonů a jiných státních aktů, plánování, evidenci a kontrole a jejímž právním vyjádřením jsou akty státní správy (normativní a individuální).“⁷⁰⁾ I. N. Ananov při vymezování výkonné a nařizovací činnosti (státní správy) uvádí, že „výkonná a nařizovací činnost je mocenská, organizující, řídící a regulující činnost, prováděná orgány státní správy a úředními osobami.“⁷¹⁾

⁶⁶⁾ Viz např. G. I. Petrov: Podstata sovětského správního práva, Nakladatelství leningradské university 1959, str. 5; nebo V. A. Vlasov, S. S. Studenikin: Sovětské správní právo, Státní nakladatelství právnické literatury 1959, str. 7; nebo P. Stajnov a A. Angelov: Správní právo Bulharské lidové republiky, obecná část, Věda a umění, Sofia 1957, str. 79; nebo P. Levit s kolektivem katedry správního práva: Správní právo — obecná část, SPN, 1959, str. 126; a jiní.

⁶⁷⁾ Pojem státní správy chápeme zde ve smyslu funkčním, tj. jako činnost (funkce) a nikoliv jako soustavu orgánů ji vykonávajících, tj. v organizačním smyslu.

⁶⁸⁾ V. A. Vlasov, S. S. Studenikin: Sovětské správní právo, Státní nakl. právnické literatury, Moskva 1959, str. 8.

⁶⁹⁾ G. I. Petrov: Podstata sovětského správního práva, Nakladatelství leningradské university, 1959, str. 46.

⁷⁰⁾ C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, Moskva 1954, str. 48.

⁷¹⁾ I. N. Ananov: Výkonná a nařizovací činnost orgánů sovětské státní správy, Sovětská věda — Stát a právo, č. 2/1954, str. 116.

V učebnici polského správního práva z r. 1956 se pojem státní správy vymezuje tak, že „správa Polské lidové republiky je jedna z forem státní činnosti, prováděné pod vedením Polské sjednocené dělnické strany na základě zákonů, vyjadřujících vůli a zájmy pracujícího lidu měst a venkova, která spočívá v organizování přímého praktického uskutečňování úkolů lidového státu a zejména výstavby socialismu, omezování a konečné likvidaci svržených vykořisťovatelských tříd, obrany a ochrany rostoucích vymožeností pracujícího lidu a zároveň obrany státu před agresí světového imperialismu a zabezpečení světového míru.⁷²⁾

V učebních textech obecné části československého lidově demokratického správního práva je československá lidově demokratická státní správa definována jako „organizující výkonná a nařizovací činnost, kterou orgány lidově demokratického státu vyvíjejí pod vedením Komunistické strany Československa na základě lidově demokratických zákonů a k jejich provedení, aby uskutečnily v praxi funkce a úkoly lidově demokratického státu v dané etapě jeho vývoje.“⁷³⁾

Vymezení pojmu státní správy je v socialistické vědě správního práva neuspokojivé podle našeho mínění proto, že nejsou ujasněny rozdíly mezi pojmem správy v socialistickém státě (tj. správou státu, správou národního hospodářství, správou kultury apod.) a státní správou. Pokládáme proto za nutné začít výklad státní správy pojmem správy v socialistickém státě.

Jako první základní prvek správy v socialistickém státě třeba pokládat činnost organizující, organizování.⁷⁴⁾ Spočívá v činnosti směřující k přímému a konkrétnímu působení orgánů na uskutečnění úkolů státu a je prováděním politické linie komunistické strany a socialistického státu.⁷⁵⁾

V. I. Lenin vyzvedl význam organizující činnosti v socialistickém státě. Je známo, že ihned po vydobytí moci a potlačení vykořisťovatelů vyzvedl před proletariátem a jím vedeným chudým rolnictvem úkol naučit se prakticky organizovat: „... k úspěšné správě je třeba kromě umění přesvědčit, kromě umění zvítězit v občanské válce, umění prakticky organizovat. Je to nejobtížnější úkol, neboť jde o nový způsob organizování nejhlubších, hospodářských základů života milionů a milionů lidí.“⁷⁶⁾

Druhý základní prvek správy v socialistickém státě je to, že správa je

⁷²⁾ M. Jaroszyński — M. Zimmermann — W. Brzeziński: Polské administrativní právo, obecná část, Varšava 1956, str. 28.

⁷³⁾ P. Levit s kol. spoluautorů: Správní právo — obecná část, SPN 1959, str. 6.

⁷⁴⁾ K. Marx např. říká, že „správa je organizující činnost státu.“ (K. Marx a B. Engels, Spisy, svazek 3, str. 12.) Také M. I. Kalinin ztotožnil pojem správy s organizační činností: „V Sovětském svazu spravovat — to znamená organizovat.“ (Stenografický zápis XVII. sjezdu VKS(b), str. 583.)

⁷⁵⁾ „Poté, jakmile je dána správná linie, poté, jakmile otázka byla správně vyřešena, závisí úspěch díla na organizační práci, na organizaci boje za provedení linie strany, na správném výběru lidí, na kontrole, jak jsou prováděna usnesení vedoucích orgánů.“ (Zpráva o činnosti ÚV KSSS na XVII. sjezdu, J. V. Stalin: Otázky leninismu, Svoboda 1948, str. 462.)

⁷⁶⁾ V. I. Lenin: Nejbližší úkoly sovětské moci, Spisy 27, SNPL, str. 237.

činnost výkonná. Je nejen uskutečňováním politiky komunistické strany, nýbrž bezprostředně je činností podzákonnou, je vykonávána na základě zákonů a jiných normativních právních aktů a k jejich provedení; správa je organizující činnost podle požadavků státní disciplíny, vyjádřených i v jiných aktech socialistického státu (např. v usneseních o plánech rozvoje národního hospodářství a rozpočtech apod.). Správa je vždy podřízena politice a jejím formám, má politický obsah a nelze ji chápat jako nějakou samoučelnou, od politiky a života společnosti a cest jejího vývoje odtrženou techniku.

Správa je činností výkonnou ještě v dalším smyslu. Jako činnost směřující k provádění politiky komunistické strany a státní vůle vyjádřené v aktech subjektů socialistického státu je spojena s oprávněními a povinnostmi dávat jednostranné akty (nařízení, usnesení, směrnice, příkazy, rozhodnutí apod.); pomocí těchto aktů činí subjekty socialistického státu závazná různá ekonomická, administrativně politická, bezpečnostní, kulturně výchovná a jiná opatření, nezbytná k uskutečňování svých úkolů, která zajišťují hmotnými a finančními prostředky státu. Tyto funkce správy jsou v literatuře nazývány zpravidla činností nařizovací⁷⁷⁾ a tvoří pojem správy v mocenském slova smyslu (mocenský pojem správy).

Správa v socialistickém státě je ovšem nejen projevem státní vůle a má nejenom politický a mocenský aspekt, ale současně je určitou prací, určitou stálou činností, která má svou administrativně technickou stránku. Jako praktické provádění úkolů (např. plánování, evidence a kontroly apod.) neobejde se bez materiálních náležitostí a administrativně technických úkonů při realizaci úkolů státu. Materiální náležitosti a administrativně technické úkony se ve spojení s organizující činností a mocenskými funkcemi správy stávají důležitým nástrojem plnění úkolů socialistického státu (např. zkoumání prvotních a účetních dokladů při revizích, manipulace se spisy při vydávání aktů, sbírání statistických materiálů apod.).⁷⁸⁾ I tato činnost je vyvíjena ke splnění úkolů státu, je správou v organizačně technickém smyslu.

Správu v socialistickém státě jako organizátorskou a výkonnou činnost je možno rozlišovat jednak z hlediska předmětu, tzn. z hlediska činnosti, která je zajišťována a jednak z hlediska subjektu, tzn. kdo správu provádí.

⁷⁷⁾ Viz např. G. I. Petrov: Podstata sovětského správního práva, Nakladatelství leningradské univerzity, 1959, str. 50—51.

⁷⁸⁾ P. Levit říká, že „V. I. Lenin zhodnotil a zdůraznil politický a mocenský význam právě těch úkolů a činnosti státního aparátu, které bývají někdy označovány jako „pouhé“ administrativně technické úkony. Zvláště vyzvedl důležitost registrace, evidence a kontroly pro státní moc dělnické třídy“. [Účast pracujících mas na správě státu jako zásada organizace a činnosti socialistického státu, „Stát a právo“, 1957, str. 6—7.]

Z hlediska p ř e d m ě t u je správou zajišťován

a) výkon státní moci v jeho obecných formách, tj. metodou socialistické zákonnosti. Mezi formami výkonu státní moci ve společnosti jsou ve vědě správního práva uváděny zpravidla zákonodárná činnost, státní správa, soudnictví a prokurátorská činnost; s výjimkou státní správy (viz dále) není pochybnosti o tom, že jde o p r á v n í činnost, o vydávání nebo aplikaci norem práva. Správu zajišťující výkon státní moci metodou socialistické zákonnosti, tj. vydáváním nebo aplikací norem práva za pomoci donucovacího aparátu státu, nazýváme s p r á v o u s t á t u ;

b) řízení hospodářství, kultury, armády a jiných konkrétních procesů ve společnosti a ve státě a konkrétních organizací a institucí, které je vyjádřeno v konkrétních formách, jako např. plánování, rozpočtem, úvěry apod. Je-li předmětem správy řízení hospodářské a kulturní výstavby či jiných procesů, je pomocí materiálních a finančních prostředků zajišťována vždy konkrétní materiálně technická a jiná činnost socialistických organizací a institucí, tj. výroba, doprava, obchod, vyučování, léčení, bojová příprava apod. Správa zajišťující provádění této činnosti dělí se podle oblastí (správa národního hospodářství, administrativně politická správa apod.), podle odvětví (např. správa průmyslu, zdravotnictví apod.) nebo úseků řízené činnosti (např. správa pracovních sil apod.);

c) předmětem správy v socialistickém státě je rovněž zajišťování dobrovolné společenské aktivity pracujících v řízení hospodářské a kulturní výstavby, správě státu a výkonu státní moci. Jde o zajišťování řízení aktivů státních orgánů, společenských organizací, správ podniků apod. (např. masově organizační práce národních výborů, svolávání porad a konferencí novátorů a vzorných pracovníků apod.).

Správa v socialistickém státě je tedy organizující a výkonnou činností, zaměřenou k praktické realizaci řízení státu a společnosti, národního hospodářství, kultury apod.). Správou je uskutečňováno centralizované řízení státních orgánů a organizací a jiných socialistických organizací, avšak jako organizátorská a výkonná činnost nemůže být s řízením ztotožňována; obsah správy není shodný s obsahem řízení, ať jde o stát, hospodářství, kulturu, armádu či podobně.

Pojem řízení je podstatně širším nežli pojem správy. Spočívá v u d á v á n í s m ě r u pro činnost státu, pro hospodářské a kulturní procesy ve společnosti, pro technické procesy ve výrobě, pro bojovou činnost vojsk apod., který dává jeden orgán druhému orgánu nebo socialistické organizaci pro tu činnost (to jednání), kterou tyto subjekty vyvíjejí. Jeho obsah je velmi mnohostranný, a je předmětem zkoumání různých společenských, ekonomických i technických věd.

Ve správním právu však rozumíme řízením udávání směru, které jeden

orgán druhému orgánu dává pro určitou činnost (jednání) už na základě zákonů a jiných aktů socialistického státu a k jejich provedení. Řízení se stává významnou součástí správy jako organizující činnosti a hlavní metodou správy jako činnosti výkonné a je jím zajišťován souvislý proces uskutečňování úkolů společnosti a státu už podle požadavků státní disciplíny, vyjádřených v aktech socialistického státu. Předpokladem takové řídicí činnosti je, aby na základě zákonných předpisů byl postaven jeden orgán nad druhé orgány, nebo určité organizace, aby projev vůle řídicího orgánu převyšoval projev vůle subjektu řízeného; tím se docílí toho, že jedny orgány na základě zákonných předpisů řídí, udávají směr, druhé orgány či organizace jsou povinny se podřizovat.⁷⁹⁾

Pojem správy, kterou je uskutečňováno řízení státu, řízení národního hospodářství, řízení kultury apod., je tedy pojmem užším. Např. řízení národního hospodářství (tj. plánování, financování, řízení technického rozvoje atd. z jedné strany a řízení průmyslu, zemědělství, dopravy a jiných odvětví z hlediska druhého) je zajišťováno správou národního hospodářství, tj. organizátorskou výkonnou a nařizovací činností v oblasti plánování, financování, technického rozvoje a jiných oblastí z jedné strany a v průmyslu, zemědělství, dopravy a jiných odvětví z druhé strany. Je uskutečňováno činnostmi různého druhu: organizováním aparátu, výběrem a rozmísťováním kádrů, stanovením úkolů a schvalováním plánů řízeným subjektům, koordinací činnosti a pomocí při plnění úkolů, zjišťováním a kontrolou plnění úkolů a jinou činností, při níž orgány činí příslušná opatření a vydávají příslušné, jednostranně závazné akty (organizační, kádrové, plánovací a jiné povahy). Avšak tím, že např. plánování je zajišťováno organizátorskou činností a akty orgánů státní správy, nestává se plánování správou (nebo formou správy) a správa není totéž co plánování jako ekonomická kategorie; analogicky správou je zajišťováno řízení technického rozvoje, avšak problematikou správy se řízení technického rozvoje nevyčerpává; stejně i řízení dopravy je pojmem obsáhlejším nežli správa dopravy apod.

Teorie správního práva používá pojmu správy ještě v jiném, a to v širším smyslu. Vyplývá z toho, že organizátorskou činností není zajišťováno jen řízení státu, hospodářství a kultury. Společnost, která spočívá na socialistickém vlastnictví výrobních prostředků a vytvořila celou síť socialistických hospodářských, kulturních a jiných organizací, dala vznik nejen novým vztahům ke státu, nýbrž i novým majetkovým vztahům, vztahům mezi socialistickými organizacemi, vztahům v oblasti organizace práce apod. Správou je proto třeba zajišťovat také přímou reali-

⁷⁹⁾ Viz např. P. Stajnov a A. Angelov: Správní právo Bulharské lidové republiky, obecná část, Sofia 1957, str. 11.

zaci hospodářské a jiné činnosti socialistických organizací, nové vztahy majetkové, vztahy v oblasti organizace práce apod. Tento pojem správy zahrnuje tedy provádění úkolů, uložených normami práva při přímé realizaci činnosti socialistických organizací (tedy např. i správu národního majetku, uzavírání hospodářských smluv, pracovních smluv apod.). Výkon všech těchto oprávnění a povinností nelze však směřovat se správou jako činností výkonnou, tj. mocenským pojmem správy.

Pojmu správy v tomto širším smyslu dává však vznik úzká spojitost správy, kterou je uskutečňováno řízení socialistických hospodářských a jiných organizací a institucí s přímým prováděním majetkových, pracovních a jiných oprávnění a povinností. Pojem správy státu, správy národního hospodářství nebo kultury zahrnuje pak jak organizování společenských vztahů v oblasti státu, národního hospodářství nebo kultury vůbec, tak výkon všech oprávnění a povinností, tedy nejen oprávnění a povinností správních (výkonně nařizovacích), nýbrž oprávnění majetkových, pracovních apod.⁸⁰⁾ Přes tuto spojitost není pojem správy v oblasti řídicích vztahů shodný s pojmem správy, kterou je zajišťována přímá realizace hospodářské, kulturní a jiné činnosti socialistické organizace výkonem jiných oprávnění a povinností nežli oprávnění a povinností správních; pojem správy budeme nadále používat proto ve smyslu užším, tj. ve smyslu organizující a výkonné činnosti (viz výše).

Správu jako organizující a výkonnou činnost lze dále rozlišovat z hlediska subjektu. Z hlediska subjektu vykonávají správu jednak subjekty státu, tj. státní orgány, orgány státních podniků a zařízení a jiné orgány správy a jednak subjekty společenských organizací, tj. např. orgán ROH, družstev apod. a správy zařízení a závodů, které tyto orgány přímo řídí.

Správa státu, kterou je organizován výkon státní moci v jeho obecných formách (tj. metodou socialistické zákonnosti), je vykonávána všemi státními orgány. (jejich orgány, vedoucími pracovníky apod.) a přísluší tedy i orgánům zákonodárným, soudním orgánům a orgánům prokuratury; je vykonávána též orgány správy organizací tento výkon mocensky zajišťující (např. orgánům správy bezpečnosti apod.). Na správě státu podílejí se však v socialistickém státě v míře stále větší i orgány společenských organizací, a to v úsecích, kde plní úkoly státu a účastní se výkonu státní správy, popř. soudnictví.

Správa, kterou je uskutečňováno řízení materiálně technické a jiné

⁸⁰⁾ Např. správou státu rozumí se organizátorská výkonná a nařizovací činnost orgánu státního aparátu, kterou se zajišťuje řízení státních záležitostí i organizátorská činnost, kterou se zajišťuje výkon jiných oprávnění a povinností subjektů státního aparátu, kterou se vytváří předpoklady pro plnění úkolů správy státu; správou národního hospodářství rozumí se jak zajišťování řízení národního hospodářství, tak i výkon správy národního majetku, provádění uzavírání hospodářských smluv, pracovních smluv apod.

činnosti hospodářských, kulturních, vojenských a jiných organizací metodami řízení, je vykonávána převážně orgány státní správy (např. ministerstvy, národními výbory) a orgány státních podniků a zařízení a jinými orgány hospodářské, vojenské a jiné správy. Významný podíl na správě národního hospodářství, kultury a jiných odvětví a úseků mají na základě aktů socialistického státu i orgány společenských organizací, zajišťující svou přímou správou řízení svých závodů a institucí. Uskutečňování vedoucí úlohy komunistické strany ve výkonu státní moci a v řízení hospodářské a kulturní výstavby nemá charakter správy; charakter správy může mít ovšem organizátorská činnost, kterou orgány komunistické strany zajišťují činnost svých zařízení a jiných jimi řízených organizací (např. Vysoké stranické školy, Lidových milic apod.).

Zajišťování dobrovolné aktivity pracujících a jejich organizací na řízení hospodářské a kulturní výstavby a na plnění úkolů státu je povinností všech orgánů a subjektů státu a společenských organizací; zvláště významné je zajišťování řízení aktivit národních výborů jako nejmasovějších organizací pracujícího lidu a zároveň orgánů státní moci a správy, účastnících se ve značné míře řízení hospodářské a kulturní výstavby a výkonu státní správy.

Od pojmu správy jako organizující výkonné a nařizovací činnosti socialistického státu vůbec třeba podle našeho názoru odlišovat pojem státní správy ve smyslu formy uskutečňování funkcí socialistického státu metodami socialistického práva. Pojem státní správy, z něhož teorie a věda správního práva socialistických zemí dosud téměř výlučně vychází,⁸¹⁾ totiž předpokládá, že stát vykonává ve společnosti moc jako subjekt nezávislý na vztazích konkrétního řízení státu a společnosti a zejména hospodářství a kultury; nevystihuje proto celou činnost směřující k řízení socialistických hospodářských, kulturních a jiných organizací a institucí, nevystihuje zejména všechny formy uskutečňování hospodářskoorganizátorské a kulturně výchovné funkce státu vyjadřující jeho perspektivní úlohu (např. nevystihuje takovou činnost jako plánování, masově organizační a výchovnou činnost apod.) Pojem státní správy míří na formu výkonu státní moci a uskutečňování úkolů státu formami a aplikací práva⁸²⁾ a vystihuje tedy pouze právní formy výkonné a nařizovací činnosti socialistického státu, je pojmem právním.

⁸¹⁾ Viz např. V. A. Vlasov, S. S. Studenikin: Sovětské státní právo, Státní nakladatelství právnícké literatury, Moskva 1959, str. 5; nebo G. I. Petrov: Podstata sovětského správního práva, Nakladatelství leningradské university 1959, str. 5; nebo P. Stajnov a A. Angelov: Správní právo bulharské lidové republiky, Sofia 1957, str. 7 a jiní.

⁸²⁾ Pojmu „aplikace práva“ používáme ve smyslu závěrů, které k diskusi o aplikaci sovětského práva učinila redakce časopisu „Sovětskoje gosudarstvo i pravo“ v r. 1955 (čís. 3/1955): „Aplikace sovětského zákona je právním způsobem organizace plnění zákona orgány státu“ (viz str. 46).

Státní správou nelze tedy rozumět každou správu, kterou vykonávají subjekty státu; toto pojetí vede v teorii správního práva ke směšování orgánů státní správy a orgánů jiné (např. hospodářské) správy, úředních osob a vedoucích hospodářských pracovníků, správního řízení a metod hospodářské a jiné správy, aktů státní správy a aktů hospodářské správy apod.⁸³⁾ Pojem státní správy nutno v zájmu rozlišení orgánů, kádrů, metod práce, aktů apod. v teorii správního práva omezit z hlediska předmětu na jednu z forem uskutečňování státní moci ve společnosti metodou socialistické zákonnosti, tj. na provádění úkolů státu vydáváním a aplikací norem práva; pojem státní správy míří na právní způsoby realizace funkcí socialistického státu stejně jako zákonodárná činnost, soudní nebo prokurátorská činnost.

Podle povahy právní činnosti rozlišujeme tyto formy činnosti socialistického státu směřující k uskutečňování úkolů a funkcí státu:

Nejvyšší forma činnosti socialistického státu vůbec spočívá ve stanovení základních pravidel činnosti všech státních orgánů, státních a dobrovolných společenských organizací a jednotlivých občanů, platných, závazných a donucovacích mocí státu vynutitelných na území celého státu; je to sféra zákonodárné činnosti, kterou vyvíjí Národní shromáždění za účelem vyjádření vůle dělnické třídy a všech pracujících jako státní vůle. Zákony, v nichž jsou ztělesněny základní zájmy a potřeby lidu, jsou projevem suverenity, tj. úplnosti, jednoty a nezávislosti státní moci dělnické třídy a všeho pracujícího lidu na území státu.⁸⁴⁾

Zvláštní formou činnosti socialistického státu je dále činnost soudní, která spočívá v řízení a rozhodování občanskoprávních sporů a v řízení a ukládání trestů orgány soudů, a to metodou nalézání práva. Soudní činnost je činnost právně ochraňující a nikoli právotvornou, nebo výkonnou a nařizovací činností státu. Jednání soudní a soudní rozhodování děje se na základě specifických procesních právních norem za použití jen takových forem a prostředků, jež jsou přesně určeny zákonem.

Zvláštní formou uskutečňování funkcí socialistického státu je také dozor nad zachováváním socialistické zákonnosti, který je předmětem činnosti orgánů prokuratury. Prokurátorský dozor má zvláštní povahu, odlišnou od činnosti soudní a od ostatní správy. Na rozdíl od správní činnosti není spojen s výkonnými (nařizovacími) funkcemi, ale

⁸³⁾ Teorie správního práva se dostává do rozporu se společenskými jevy, vztahy a institucemi, které v oblasti řízení společnosti, hospodářství a kultury vznikají. Jsou nám známy už spory o povahu správy podniku a nejímá je tomu ani pokud jde o jiné kategorie správního práva nežli orgánu státní správy (např. pokud jde o metody, akty apod.).

⁸⁴⁾ O suverenitě státní moci pojednává např. S. T. Cejtlin v článku „Základní prvky státní moci v SSSR“, Věstník leningradské university, serie ekonomiky, filosofie a práva, č. 5/1958, str. 94.

má specifické právní formy a prostředky stanovené ústavním a prováděcím zákonem. Tyto specifické právní formy a prostředky odlišují prokurátorský dozor také od činnosti soudní, se kterou společně tvoří hlavní formy právně ochraňující činnosti socialistického státu.

Státní správa jako jedna z forem uskutečňování funkcí socialistického státu metodou práva, liší se od jiných forem tohoto uskutečňování, tj. činnosti zákonodárné, soudní a prokurátorské tím, že zahrnuje jak vydávání norem práva (podobně jako zákonodárná činnost) tak i aplikaci norem práva (podobně jako soudní nebo prokurátorská činnost). Na rozdíl od zákonodárné činnosti je vydávání norem práva normotvornou činností k rozvíjení zákona a má podzákonný charakter; státní orgány vydávají formou obecných právních předpisů (tzv. normativních aktů státní správy) právní normy jen na základě zákonů a k jejich provedení (nebo alespoň v souladu s právním řádem) k plnění úkolů jim uložených. Na rozdíl od soudní a prokurátorské činnosti, které spočívají v ochraně práv a povinností občanů a organizací a zájmů společnosti a státu a v dozoru nad dodržováním socialistické zákonitosti, aplikace správní obsahuje aktivní uskutečňování práv, oprávněných zájmů a povinností občanů a organizací na základě zákonů a jiných normativních právních aktů a k jejich provedení.

Státní správa je jako každá jiná správa v socialistickém státě výkonnou a nařizovací činností, neboť plnění úkolů státu vydáváním normativních aktů státní správy či rozhodováním o právech, povinnostech a oprávněných zájmech občanů nebo organizací je jednostranným projevem vůle státu. Výkon této právní činnosti musí být rovněž zajišťován organizátorskou výkonnou a nařizovací činností správních orgánů, tedy správou. Z toho, co bylo dosud uvedeno o pojmu správy a pojmu státní správy, možno učinit však závěr: Zatím co pojem správy míří na praktickou organizátorskou činnost, kterou je zajišťováno plnění úkolů socialistického státu, zejména v oblasti řízení hospodářské a kulturní výstavby a která je podepřena autoritou státní moci (oprávněním řídit a činit opatření), míří pojem státní správy naopak na výkonnou a nařizovací činnost metodami právní realizace úkolů socialistického státu, která je praktickou organizátorskou činností státu pouze zajišťována.

Tou měrou, jak se socialistický stát bude měnit z nástroje moci ve společnost v nástroj jejího řízení a zejména řízení národního hospodářství a kultury, bude ustupovat i význam státní správy, význam regulování společenských vztahů pomocí norem práva a význam aplikace práva. Naproti tomu význam správy, kterou je na základě demokratického centralismu zajišťováno řízení konkrétních orgánů a socialistických organizací praktickou, organizátorskou činností k plnění úkolů státu, stále více poroste; už v současné době mocenských funkcí správy ubývá a organizátorských

funkcí správy přibývá [např. hlavní cestou řešení bytové politiky je nikoliv přidělování bytů rozhodováním ve správním řízení, ale především zajišťování výstavby nových bytů a správy (v širším smyslu) stávajícího bytového fondu].

Růst úlohy organizátorské správy (hospodářské, kulturní aj.) oproti správě mocenské (státní) projevuje se však i v samotných normách práva, v zákonech a jiných normativních aktech právních, ba dokonce i při aplikaci právních norem. Normy práva upravují stále častěji správu, kterou jsou zajišťovány metodami organizátorské práce (operativnost, práce s aktivy apod.) funkce řízení hospodářských, kulturních a jiných procesů; podobně i rozhodování ve správním řízení stává se někdy součástí celkové organizátorské práce směřující k řízení činnosti hospodářských a jiných organizací (např. povolení ve vodohospodářském řízení správním stává se součástí schvalované dokumentace investiční výstavby apod.).

Pro rozlišení předmětu správy a státní správy je třeba si dále všimnout ani ne tolik rozdílů mezi jednotlivými formami uskutečňování úkolů socialistického státu metodou socialistické zákonnosti, jako spíše toho, co je pro všechny právní způsoby realizace společné. Pro uskutečňování funkcí státu metodou socialistické zákonnosti v jejích různých formách je společné to, že jediné touto metodou lze zajišťovat uskutečňování státní moci nezávisle na skutečných vztazích ve společnosti a jediné této metody lze využít k řízení všech skutečných vztahů vcelku. Vydáváním zákonů a jiných normativních právních aktů jsou upravovány jak společenské vztahy v oblasti řízení hospodářství, kultury apod. (např. vztahy demokratického centralismu), i společenské vztahy, má-li být státní moc vykonávána nezávisle na uskutečňování funkcí řízení konkrétních státních, hospodářských a jiných orgánů, (tedy nezávisle na adresátech, pro které nebo proti kterým má být v konkrétním případě metodou aplikace normy práva státní moci použito). Normativními právními akty, vydanými na základě zákonů a k jejich provedení, mohou být tedy upravovány jak řídicí vztahy ve společnosti (správní, finanční apod.), tak i postup a rozhodování o právních poměrech občanů a organizací (ve správním řízení, daňovém řízení apod.) a rovněž i jiné společenské vztahy (majetkové vztahy, pracovní vztahy, mezinárodní atd.); naproti tomu akty správy (hospodářské, kulturní ap.), které mají obecnou povahu (např. směrnice) lze zavazovat jen všechny řízené subjekty, tj. ty, které jsou na základě norem práva vzájemnými vztahy spjaty se subjekty řídicími. Rovněž správní aplikací (tj. individuálními akty státní správy) je státním orgánem rozhodováno o záležitostech subjektů, kteří nejsou právní normou předem určeni a spjati s příslušným orgánem státní správy vztahy demokratického centralismu (zejména řízení); avšak individuálními akty správy (příkazy, rozkazy, pokyny a jinými akty řídicích orgánů) lze zajiš-

tovat plnění úkolů jen vůči řízeným subjektům, v závislosti na oprávnění uskutečňovat funkce řízení státních, hospodářských, vojenských a jiných orgánů.

Právní způsoby realizace úkolů socialistického státu mají v oblasti řídicích vztahů své meze a možnost jejich použití je omezena; to co je na jedné straně předností práva, tj. že může být nástrojem uplatňování moci v celé společnosti, je v oblasti řídicích vztahů nedostatkem a je i nemožné. Stát, jehož hlavní úlohou bylo vykonávat ve společnosti politické panství vládnoucí třídy — např. kapitalistický stát — používá pro výkon moci metody zákonnosti, pokud — zejména v období imperialismu — tuto neopouští a nepřechází k otevřenému teroru vůči pracujícím masám; oblast řídicích vztahů je omezena na armádu, policii a jiné organizace moci a v hospodářském životě a v kultuře jen na podniky a instituce státní, avšak úkoly státu zajišťuje v této oblasti v rámci právních vztahů i neprávními způsoby. Také socialistický stát používá pro výkon státní moci v celé společnosti, tedy i v oblasti řídicích vztahů metody práva, a to důsledněji a cílevědoměji; vzhledem k tomu, že jeho hlavním úkolem — a to stále zřetelněji — je bezprostředně zajišťovat uspokojování materiálních a kulturních potřeb společnosti a řídit za tím účelem zejména hospodářskou a kulturní výstavbu, používá při plnění těchto úkolů v mnohem větším rozsahu i neprávních metod realizace úkolů, tj. metod zejména hospodářského, kulturního a jiného řízení, byť vždy na základě norem práva a v rámci právních vztahů. Znakem neprávních způsobů realizace úkolů socialistického státu, tj. realizace úkolů metodami hospodářského, pedagogického, kulturního řízení, vojenského velení apod., je jejich bezprostřednost, konkrétnost a adresnost; tzn. že těmito způsoby lze v rámci již vytvořených právních vztahů činit okamžitě konkrétní opatření, týkající se přesně určených adresátů a zajišťovat tak činnost řízených orgánů a socialistických organizací. Neprávní způsoby realizace úkolů socialistického státu jsou hlavními způsoby realizace úkolů socialistického státu v oblasti řídicích vztahů, neboť teprve akty hospodářské, kulturní a jiné správy může být vyjádřen sám obsah řídicích vztahů; obsah sám nemůže ovšem být už předmětem věd o státu a právu (např. obsah státního plánu rozvoje národního hospodářství, plánu bojové a politické přípravy ozbrojených sil apod.).

Z uvedeného vyplývá, že zatím co pojem státní správy je spjat s právními způsoby realizace úkolů socialistického státu, umožňující výkon státní moci nezávisle na řídicích vztazích v celé společnosti, je pojem správy spjat s neprávními způsoby realizace úkolů socialistického státu, umožňující přímé, konkrétní a diferencované hospodářské, pedagogické, kulturní a jiné řízení, které správa jako organizátorská výkonná a nařizovací činnost zajišťuje.

Státní správu vykonávají specifické subjekty státu — státní orgány, které vzhledem k vykonávaným funkcím se nazývají orgány státní správy; pouze orgány státní správy jsou oprávněny používat právních způsobů uskutečňování úkolů socialistického státu, které státní správa zahrnuje. Jiné státní orgány (např. orgány soudní, orgány prokuratury apod.) používají metod a aktů správy státu, justiční správy apod., avšak nevydávají akty státní správy; rovněž orgány hospodářské, kulturní a jiné správy (např. orgány podniků apod.) jsou oprávněny používat na základě normativních právních aktů pouze různých metod organizátorské správy.

Pojem orgánů státní správy vyjadřuje, že státní orgán je oprávněn používat k plnění svých úkolů metod právních aktů státní správy. Protože každý orgán státní správy je povinen zajišťovat výkon státní správy organizátorskou výkonnou činností, je i orgánem správy, avšak jak orgán správy vyjadřuje už jiné funkce; např. ministerstvo spravedlnosti je orgánem státní správy i orgánem justiční správy, ale jako orgán justiční správy se nekryje s pojmem orgánu státní správy (např. předseda soudu je orgánem justiční správy, ale orgánem státní správy není). Hlavní osou činnosti převážné většiny orgánů vykonávajících státní správu (ministerstev, národních výborů apod.) je řízení národního hospodářství, v důsledku čehož přibližují tyto orgány metody a formy práce organizací, které řídí a které bezprostředně zajišťují uspokojování potřeb společnosti a vystupují jako orgány hospodářské správy; plnění svých úkolů zajišťují však také pomocí obecných právních předpisů a vydávají individuální akty státní správy a jsou proto orgány státní správy.

Kompetence orgánů státní správy vydávat akty státní správy zakládá specifickou administrativně právní subjektivitu, tj. způsobilost být subjektem práv a povinností, stanovené normami správního práva a účastnit se jako subjekt v administrativně právních vztazích.⁸⁵⁾ Administrativně právní subjektivitu orgánů státní správy třeba odlišovat od právnické osoby, která je spojena s občanskoprávní subjektivitou, s majetkoprávní způsobilostí — s možností účastnit se občanskoprávní směny. Státní orgán nemusí být pro výkon státní činnosti právnickou osobou ve smyslu občanského práva; k tomu, aby mohl přidělovat byty, potřebuje příslušnou kompetenci, potřebuje administrativní způsobilost přidělovat byty. Státní orgán nemusí být při výkonu státní správy právnickou osobou, stejně jako nemusí být právnickou osobou Národní shromáždění při vydávání zákonů nebo soudy při vydávání rozsudků či prokuratura při provádění dozoru nad zachováváním socialistické zákonnosti.⁸⁶⁾

⁸⁵⁾ V literatuře správního práva hovoří se také o administrativní způsobilosti k právům (viz P. Levit s kolektivem katedry správního práva: Správní právo, obecná část, SPN 1959, str. 128).

⁸⁶⁾ Viz např. P. Stajnov a A. Angelov: Správní právo bulharské lidové republiky — obecná část, Státní nakladatelství „Věda a umění“, Sofia 1957, str. 81.

V souvislosti se subjekty státní správy třeba si všimnout ještě rozdílu mezi státní správou na jedné straně a resortní správou nebo územní správou na straně druhé. Tyto pojmy se funkčně i organizačně zcela nekryjí. Státní správa je vykonávána v oborech, a to v jednom oboru, ve více oborech nebo ve všech oborech státními orgány k tomu kompetentními: výkon státní správy spočívá ve výkonu oborově vymezené pravomoci orgánů státní správy vydávat normativní právní akty nebo rozhodovat o právních poměrech občanů a organizací na základě zákonů a k jejich provedení. Obory vyjadřují odvětví nebo funkce (úseky), v nichž jsou orgány státní správy oprávněny vykonávat funkce státní správy a jsou tedy odvětvové nebo funkční (plánovací, kontrolní, finanční). Pojem státní správy, vykonávané v odvětvových nebo funkčních oborech nekryje se však s odvětvovou nebo funkční správou, kterou se zajišťuje vždy jenom řízení odvětvových orgánů nebo organizací nebo podřízených orgánů funkčních (tak např. rozdíl mezi státní správou v odvětví paliv a správou odvětví paliv, rozdíl mezi pojmem státní kontroly a resortní kontroly, rozdíl mezi státním plánem a hospodářským plánem apod.). Státní správa je dále vykonávaná na celém území státu nebo v určité územní jednotce (kraji, okresu apod.), avšak ústřední, krajská, okresní nebo jiná územní správa se nekryje s pojmem státní správy (např. okresní vodohospodářské správy státní správu nevykonávají, vykonávají jen hospodářskou správu, avšak okresní vojenské správy vykonávají nejen správu, nýbrž i státní správu.

V socialistické vědě správního práva není pojem státní správy odlišován zřetelně od pojmu správy v socialistickém státě a často dochází k jejich ztotožňování. Uvedeme z literatury některé názory, týkající se klasifikace forem činnosti socialistického státu, které svědčí o směřování celé správy v socialistickém státě a státní správy, o směřování organizující a aplikační správy.

Podle S. S. Studenikina se uskutečňování funkcí sovětského státu děje ve třech základních formách, zákonodárné, výkonné a nařizovací (státní správě) a soudní.⁸⁷⁾ Studenikin nespojuje státní správu pouze s činností orgánů státní správy, ale zahrnuje pod ní i nezákonnodárnou činnost nejvyšších sovětů a jejich presidií, činnost místních sovětů a také činnost prokuratury. Jako specifikum výkonné a nařizovací činnosti, jak nazývá státní správu, pokládá organizování a říká, že lze položit rovnítko mezi pojmy „výkonné a nařizovací“ a „organizující“ činnosti státních orgánů.

G. I. Petrov hájí v současné době názor, že každý státní orgán uskutečňuje svou činnost v jedné z pěti forem: v úplné mocenské činnosti nejvyšších a místních sovětů⁸⁸⁾,

⁸⁷⁾ S. S. Studenikin: Socialistický systém státní správy a otázka předmětu sovětského správního práva (Voprosy sovjetskogo administrativnogo prava, Izdatel'stvo AN SSSR. 1949).

⁸⁸⁾ V originále je tato činnost nazvána „polnovlastnoj“, což doslova přeloženo znamená plnomocenská činnost (autor má zřejmě na mysli činnost uvedených orgánů k uskutečňování celostátního nebo místního vedení).

v presidentské činnosti presidií nejvyšších sovětů, ve správní činnosti orgánů státní správy, v činnosti soudní a v činnosti prokurátorské; váže tedy formy státní činnosti na činnost určitých státních orgánů.⁸⁹⁾ Podobně jako Studenikin však i on pokládá za obsah státní správy jen praktickou přímou organizaci uskutečňování funkcí sovětského státu.⁹⁰⁾

Největší počet forem uskutečňování funkcí sovětského státu uvádí I. N. Ananov, který dospívá k závěru, že v socialistickém státě existuje šest povahově rozličných samostatných forem vykonávání funkcí státu: zákonodárství, nejvyšší státní řízení a dozor, místní státní řízení a dozor, státní správa, činnost soudní a činnost prokuratury.⁹¹⁾ Ananov spojuje v podstatě formy státní činnosti s jednotlivými orgány státu a vykonávání státní správy jinými státními orgány než orgány státní správy připouští jen ve zcela výjimečných případech.

V učebnici „Polské správní právo“ je uveden názor, že uskutečňování funkcí státem probíhá ve třech základních formách: zákonodárství, nalézání práva soudy a státní správa. Činnost státních orgánů spočívá v některých případech ve stanovení obecných základních norem chování jako přímého výrazu vůle vládnoucí třídy (tj. oblast zákonodárné činnosti), v jiných případech záleží v použití (aplikaci) obecných pravidel chování, platných v konkrétních případech, při zachování zvláštních procesních forem (tj. oblast příznačná pro soudy) a konečně v dalších případech v organizování přímé praktické realizace úkolů státu, a to je sféra státní správy.⁹²⁾ V učebnici se však odmítá názor, že organizování je specifickým znakem státní správy a tvrdí se, že třeba klást důraz na specifický obsah organizování.

Při zkoumání státní správy jako formy uskutečňování funkcí socialistického státu je tedy v literatuře správního práva sporná otázka její organizátorské povahy jako specifického znaku. Také C. A. Jampolská odmítá názor, že organizování je specifickým znakem státní správy a tvrdí, že organizování je znakem celého státu.⁹³⁾ Shodně s ní píše M. Jaroszyński, že „stát jako celek plní funkce organizování společenských vztahů, jež odpovídají zájmům panující třídy, tj. „všechny státní orgány ve všech formách činnosti“ a že je proto třeba klást „hlavní důraz nikoli na organizování, ale na obsah organizování, který v daném případě spočívá v přímé praktické realizaci státních úkolů.“⁹⁴⁾

Ve vědě správního práva však převládá názor opačný a jeho pracovníci při definování státní správy uvádějí organizující charakter jako specifický pro státní správu (např. S. S. Studenikin, G. I. Petrov, I. N. Ananov). S. S. Studenikin v polemice proti I. I. Jevtichijevovi, jemuž vytýká, že pokládá vydávání aktů státní správy a provádění správního donucení

⁸⁹⁾ G. I. Petrov: Podstata sovětského správního práva, nakladatelství leningradské university 1959, str. 15.

⁹⁰⁾ Viz tamtéž, str. 46.

⁹¹⁾ I. N. Ananov: Výkonná a nařizovací činnost orgánů sovětské státní správy, Sovětská věda — Stát a právo, č. 2/1954, str. 117.

⁹²⁾ M. Jaroszyński — M. Zimmermann — V. Brzezyński: Polské administrativní právo, obecná část, 1956, str. 24.

⁹³⁾ C. A. Jampolská: Orgány sovětské státní správy v současném období, Moskva 1954, str. 43.

⁹⁴⁾ M. Jaroszyński — M. Zimmermann — V. Brzezyński: Polské administrativní právo, obecná část, 1956, str. 25.

za nejpodstatnější formy výkonné a nařizovací činnosti, staví otázku organizátorské povahy státní správy — jak bylo uvedeno již výše — dokonce tak ostře, že prý lze položit rovnítko mezi pojmy „výkonné a nařizovací“ a „organizující“ činností státních orgánů.

Nejsme předně stoupenci tak širokého chápání organizující činnosti státu, které pokládá zákonodárství, nalézání práva soudy a prokurátorský dozor za činnost organizační. Zákonodárná činnost, prokurátorský dozor i soudnictví směřují sice rovněž k bezprostřednímu vytváření organizátorských vztahů ve společnosti a jsou organizační činností zajišťovány, ale nejsou organizující činností státu, nejsou organizováním samým. Domníváme se, že např. zákonodárná a vůbec normotvorná činnost vytváří pouze předpoklady pro konkrétní organizační činnost státních orgánů a v tomto smyslu má organizátorskou funkci (je právním základem pro organizování), avšak to ještě neznamená prakticky společenské vztahy organizovat, uvádět organizační prací zákony a jiné normativní právní akty v život.⁹⁵⁾ Proto nelze přijmout názor M. Jaroszyńského v uváděné učebnici, že „každý zákon je aktem organizujícím společenské vztahy“.⁹⁶⁾

Nelze souhlasit také s názorem M. Jaroszyńského, že organizování je i znakem soudní činnosti, což autor vyvozuje z toho, že „každý soudní výrok ovlivňuje rovněž přímo nebo nepřímě to či jiné vytváření společenských vztahů“.⁹⁷⁾ Organizování nelze podle našeho názoru chápat pouze jako ovlivňování, neboť je praktickou a konkrétní činností cílevědomě zaměřenou na plnění úkolů socialistického státu a na vytváření a rozvoj společenských vztahů. Soudní činností se však společenské vztahy nevytvářejí, ale je pouze zjišťováno, co je právem a je zajišťována jeho ochrana; vztahuje se tedy na události, které vznikly v minulosti, při čemž jsou ukládány tresty nebo jiné sankce za porušení práva. Tato činnost je rovněž zajišťována organizátorskou výkonnou činností socialistického státu.

Pojetí S. S. Studenikina, který ztotožňuje celou výkonnou a nařizovací činnost státních orgánů s organizující činností státu, však pokládáme rovněž za nesprávné a zjednodušující povahu výkonné a nařizovací činnosti. Výkonná a nařizovací činnost v právním slova smyslu, tj. státní správa není organizující činností, ale je vydáváním normativních práv-

⁹⁵⁾ Stejný názor zastává N. A. Volkov ve své studii „Sovětská státní správa a systém jejích orgánů“ (Učenyje zapisky č. 34/1957, Běloruská universita).

⁹⁶⁾ Je také známo, že V. I. Lenin hovořil o tom, že některé dekrety na počátku sovětské moci měly spíše „propagační“ charakter a byly teprve později uváděny sovětskými orgány v život. (V. I. Lenin, Spisy 29, VIII. sjezd KSR(b), str. 202—203.) Z právní historie předmnichovské Československé republiky známe případy, kdy zákon byl vydán, avšak vztahy ve společnosti, které tento upravoval, se nezměnily, neboť nebyl proveden, tj. společenské vztahy nebyly na jeho základě prakticky organizovány (např. zákon č. 126/1920 Sb. o zřízení župních a okresních úřadů v Republice československé, který v českých zemích nebyl proveden). To dokazuje, že zákon je pouze předpokladem organizující činnosti státních orgánů, že směřuje k organizování společenských vztahů, ale není organizováním samým.

⁹⁷⁾ Učebnice „Polské správní právo, obecná část“, 1956, str. 25.

ních aktů — normativních aktů státní správy, nebo činností aplikačních, tj. rozhodování o právních poměrech občanů a organizací. Také výkon státní správy je zajišťován organizující činností státu na základě zákonů a jiných aktů socialistického státu a k jejich provedení za pomoci mocenských oprávnění a prostředků státu a věcných prostředků státu, tedy správou jako organizující výkonnou činností státu (viz výše).

Po právní stránce je třeba odlišovat na jedné straně případy, kdy orgán socialistického státu (např. ministerstvo hutí a rudných dolů) nařizuje národnímu podniku sice cestou administrativní, avšak jako svému operativnímu orgánu a nikoli jako účastníku správního řízení a na druhé straně případy, kdy příslušný národní podnik vystupuje jako samostatný, od státu odlišný subjekt a orgán státní správy jako nositel státní moci rozhoduje ve správním řízení o jeho právech, povinnostech nebo oprávněných zájmech a ve kterém je tedy národní podnik účastníkem správního řízení (např. místní národní výbor rozhoduje o schválení pořadníku národního podniku, stavební úřad rozhoduje o demolici stavby, která je ve správě národního podniku, orgány hygienické a protiepidemické služby nařizují národnímu podniku provést opatření k zabezpečení ochrany zdraví pracujících apod.).⁹⁸⁾

Obsah, formy a metody celé správy v socialistickém státě, stanovené normami správního práva jako závazné pro činnost subjektů státu a společenských organizací nelze ovšem ani zdaleka redukovat na pouhou aplikaci norem správního práva. Aplikace norem správního práva je právní formou realizace zákonů a normativních právních aktů příznačná pro orgány státní správy, avšak nikoli jedinou formou realizace úkolů socialistického státu státními orgány. Nezahrnuje všechna ta ekonomická, kulturní, výchovná, politická, organizační, kádrová a jiná opatření, jimiž se vytvářejí předpoklady pro plnění úkolů a uskutečňování práv a povinností subjektů. Realizace právních nároků, oprávněných zájmů a povinností občanů a organizací ve sféře státní správy je však spojena vždy s aplikací normy správního práva, tj. vydáním individuálního aktu státní správy, kterým jsou vytvářeny, měněny nebo rušeny právní vztahy; při této činnosti je normami správního práva stanoven i určitý administrativně právní postup orgánů státní správy (řízení ve věcech správních).⁹⁹⁾

Správa jako organizátorská výkonná činnost je vyvíjena v t r v a l ý c h

⁹⁸⁾ Viz např. V. Knapp: Vlastnictví v lidové demokracii, Orbis, Praha, 1952, str. 308—309.

⁹⁹⁾ Při závěrech diskuse o aplikaci norem sovětského práva formulovala redakce časopisu „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“ závěr k této otázce takto: „Aplikace sovětského zákona je právním způsobem organizace plnění zákona orgány státu“. (Sovetskoe gosudarstvo i pravo č. 3/1955, str. 46). „Existují i jiné neprávní způsoby a prostředky uskutečňování ustanovení právních norem (ekonomická, politická, kulturní opatření, která vytvářejí podmínky pro realizaci oprávnění a povinností stanovených právními normami).“

organizačních (zejména řídicích) vztazích a k jejímu výkonu stačí obecně stanovená kompetence orgánů správy činit opatření politického, hospodářského, bezpečnostního, kulturního, výchovného a jiného charakteru k uskutečňování uložených úkolů (např. kompetence stanovit výrobní program řízenému podniku, jmenovat ředitele školy apod.). K aplikaci norem správního práva však nestačí jen obecně stanovená kompetence orgánů státní správy, ale zároveň se vyžaduje zvláštních norem správního práva, které aplikující orgán při výkonu své kompetence používá; tyto zvláštní normy stanoví materiální práva a povinnosti občanů a organizací. O aplikaci lze hovořit jen vůči nepodřízeným administrativně organizačním jednotkám, státním a hospodářským orgánům, kteréžto subjekty se ve zvláštním, správním řízení subjekty správního vztahu právního teprve stávají.

Z uváděného vyplývá, že nelze směšovat správu jako organizující výkonnou a nařizovací činnost s těmi funkcemi výkonné a nařizovací činnosti státu, jimiž jsou úkoly státu realizovány pomocí vydávání právních předpisů a zejména aplikací norem správního práva; jinými slovy nelze směšovat obecný pojem správy v organizačním slova smyslu s pojmem správy v právním smyslu, s *juristickým* pojmem státní správy. Juristický, právně aplikační pojem státní správy je právní funkcí správy v socialistickém státě a má pro upevňování socialistické zákonnosti v činnosti orgánu státní správy svůj význam; nelze proto připustit jeho úplné rozplynutí v organizačním pojmu správy v socialistickém státě — jeho úplné ztotožnění se správou státu, správou národního hospodářství, správou kultury apod.

Přes odlišování právního pojmu výkonné a nařizovací činnosti socialistického státu od ostatní, organizující výkonné a nařizovací činnosti v socialistickém státě třeba však vidět, že perspektivní úlohou socialistického státu a hlavním předmětem správy v socialistickém státě je uskutečňovat především výstavbu nové společnosti, vykonávat řízení její hospodářské a kulturní výstavby. Správa v socialistickém státě má proto převážně *tvůrčí a pozitivní* organizující charakter, spočívá v organizování nových, socialistických společenských vztahů a v aktivní činnosti při organizování těchto vztahů a nemá tedy charakter aplikační, správně procesní. Správa v socialistickém státě je v první řadě organizující činností, kterou je zajišťováno *vedecké* řízení státu, hospodářských, kulturních a jiných procesů ve společnosti na základě marxismu-leninismu a jiných společenských, přírodních a technických věd. Vytváření, podpora, upevňování a ochrana nových společenských vztahů, příznivých socialistické společnosti, se nemůže dít živelně, nýbrž pouze záměrnou a cílevědomou, tvůrčí a stálou činností státních orgánů.

Osou organizační činnosti orgánů státní, hospodářské, společen-

ské a jiné správy je zejména státní plánování rozvoje národního hospodářství, vtiskující správě v socialistickém státě její plánovitý charakter. Především na základě plánů rozvoje národního hospodářství uskutěčňují subjekty socialistického státu i společenských organizací převážnou většinu jim uložených úkolů a organizují hospodářskou a kulturní výstavbu společnosti, organizují plnění povinností státních a společenských organizací i jednotlivých občanů (např. organizují konkrétní a jinou pomoc pro jednotná zemědělská družstva, organizují zřizování a provoz prodejen podniků státního obchodu, organizují výstavbu škol k zajištění školní výuky, organizují výstavbu jeslí v zájmu zvyšování zaměstnanosti žen apod.).

Správa v socialistickém státě má hluboce demokratický charakter a je vykonávána za stálé účasti pracujících a jejich dobrovolných organizací. Organizující činnost subjektů státu projevuje se ve společnosti též jako organizování dobrovolné činnosti mas při plnění společných úkolů státu a pracujících. Tato činnost, nazývaná masově organizací činností, je nejprůznačnějším rysem organizační činnosti socialistického státu, je výrazem třídní povahy diktatury proletariátu jako ve stát organizovaného pracujícího lidu v čele s dělnickou třídou, jako lidové organizace v nejvlastnějším slova smyslu.¹⁰⁰⁾ Masově organizační činnosti jsou pracující přitahováni trvale a rozhodujícím způsobem k účasti na správě státu a řízení národního hospodářství.

Organizování v socialistickém státě je spjata především s výchovou a uvědomováním pracujících. „Současně s rozvojem sovětské společnosti se mění také metody činnosti státních orgánů, stále většího významu nabývá organizování a uvědomování mas. Donucování nikdy nebylo hlavní metodou činností socialistického státu; dnes se sféra donucování ještě více zúžuje...“¹⁰¹⁾ Spojení s výchovou a uvědomováním platí pro všechny formy státní činnosti a zejména pro výkonnou a nařizovací činnost socialistického státu; je vyjádřením povahy správy v socialistickém státě jako správy vpravdě lidové a projevuje se při plnění úkolů ve všech odvětvích a na všech úsecích státní správy a národního hospodářství. Správa v socialistickém státě má ovšem i své vlastní prostředky mocenské a donucovací povahy, neboť při vyvíjení výkonné a nařizovací činnosti státních orgánů nelze vždy počítat s dobrovolným plněním úkolů státu.

Oproti správě v socialistickém státě má buržoazní státní a veřejná¹⁰²⁾

¹⁰⁰⁾ Referát s. Novotného na XI. sjezdu KSČ, příloha RP, str. 17.

¹⁰¹⁾ M. A. Suslov: Diskusní příspěvek na XXI. mimořádném sjezdu KSSS, Nová mysl, zvl. číslo, str. 177—178.

¹⁰²⁾ Pojem veřejné správy, který se vytvořil a pokud byl používán v legislativě a v literatuře správního práva předmnichovské republiky, zahrnoval kromě tzv. státní správy také činnost orgánů, které nebyly považovány za orgány státu, jako orgány svazků územní samosprávy (např. obcí, okresů) nebo orgány korporací zájmové samosprávy (např. obchodní komora apod.).

správa vrchnostenský, policejní a negativní charakter a charakter protilidový a protidemokratický, který ji vtiskují funkce, úkoly a povaha buržoazního státu; povaha buržoazní státní a veřejné správy projevuje se také plně i v samé buržoazní nauce správního práva.

Immanentním principem veřejné správy — jak říká J. Hoetzel — je policie. „Není omezena na určité kategorie úřadů správních. Vedle hlavních nositelů policejní pravomoci, tedy úřadů politických a policejních, resp. obecních, jsou to také úřady báňské a železniční.“¹⁰³⁾ V tomto smyslu hovoří se pak např. o policii vodní, zdravotní, stavební, živnostenské, lesní, horní, divadelní, osobní atd. „Její úkol je v podstatě konservující: slouží jen k udržení dosavadních statků, nikoliv k tvoření statků nových; nemá působnosti tvůrčí.“¹⁰⁴⁾ Nebo jinde říká, že „policie se obmezuje na činnost negativní: chrániti státní společnost přede vším nebezpečím... Protože nebezpečí hrozí pojmově v každém oboru státní působnosti, proniká policie všechny obory, nejsouc tu samostatným okruhem činnosti, nýbrž nutným směrem (podtrženo J. Hoetzlem), prostředkem „činnosti státní vůbec“.¹⁰⁵⁾

V nauce buržoazního správního práva jsou pak rozlišovány „nevrchnostenské úkoly policejní a úkoly vrchnostenské“. J. Hoetzel říká, že „úkolem policie je chránit preventivně nebo represivně určité právní statky... ať úkony nevrchnostenskými (např. pozorováním, varováním, poučováním) nebo úředními zákazy a příkazy“.¹⁰⁶⁾ Na jiném místě uvádí, že „ochrany proti nebezpečím dosahuje stát jednak akty právně irrelevantními, do individuální sféry jednotlivcovy nezasahujícími: osvětlování ulic, stavba hráze proti přívalům vod, zřizování nemocnic apod., jednak akty vrchnostenskými. Je na bledni, že i akt prvního druhu účelem svým nabývá rázu policejního (praeventivního), avšak juristické rozeznávání zajímají pouze akty způsobu druhého. Správně se proto spatřuje policie, pokud stát vystupuje po vrchnostensku, nikoli tam, kde radí, poučuje, pobádá.“¹⁰⁷⁾ J. Hoetzel připouští i jiné stránky veřejné správy kromě policie,¹⁰⁸⁾ ale ty netvoří nutný směr činnosti státu. Těžiště a hlavní směr veřejné správy vidí tedy buržoazní nauka správního práva v činnosti negativní, policejní a vrchnostenské a takové, kde se zasahuje do „individuální sféry jednotlivcovy“.

¹⁰³⁾ Československé státní právo, část všeobecná, 1934, str. 15.

¹⁰⁴⁾ Tamtéž, str. 14.

¹⁰⁵⁾ Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti (Zvláštní otisk Sborníku věd právních a státních, roč. VII. seš. 1, str. 17).

¹⁰⁶⁾ Československé státní právo, část všeobecná, 1934, str. 14.

¹⁰⁷⁾ J. Hoetzel: Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti (Zvláštní otisk Sborníku věd právních a státních, ročník VII., sešit 1, str. 17—18).

¹⁰⁸⁾ J. Hoetzel např. říká, že „Zákaz užívati studny s nezdravou pitnou vodou je akt policejní; zřizování studny obcí není úkonem policejním“. (Československé správní právo, část všeobecná, 1934, str. 14.)

Socialistická věda správního práva chápe obsah správy v socialistickém státě jinak nežli buržoazní nauka správního práva obsah buržoazní veřejné správy. Nikoli vrchnostenské, policejní a negativní přikazování a zakazování, nýbrž organizující výkonná a nařizovací činnost subjektů státu a tvůrčí a aktivní uskutečňování práv a povinností občanů a organizací — takový je základní směr a takové jsou základní stránky obsahu výkonné a nařizovací činnosti v socialistickém státě.

V socialistickém státě třeba od obecného pojmu správy i od pojmu státní správy rozeznávat také pojem společenské správy, a to v souvislosti s významnou úlohou dobrovolných společenských organizací na výkonu státní správy, řízení hospodářské a kulturní výstavby a správě státu a též v souvislosti s určitou činností subjektů státu jako organizace pracujícího lidu. V socialistické vědě správního práva je veškerá činnost subjektů společenských organizací charakterizována pouze jako účast pracujících na výkonu státní správy, řízení hospodářské a kulturní výstavby apod., avšak pojem společenské správy znám dosud není.¹⁰⁹⁾

V průběhu výstavby socialistické společnosti vystupuje do popředí nutnost trvalého růstu aktivity společnosti v účasti na řízení hospodářské a kulturní výstavby, správě státu a výkonu státní moci. Je posilována především vedoucí úloha komunistické strany v řízení politické organizace společnosti a hospodářské a kulturní výstavby země; komunistická strana sjednocuje po ideové i organizační stránce organizace pracujícího lidu a aktivně se účastní metodami politického působení výkonu státní moci, řízení hospodářství a kultury a správy státu. Rozvíjení společenské aktivity mas projevuje se dále výstavbou a činností státních orgánů a zejména orgánů vykonávajících státní správu; zvláště významný je růst aktivity národních výborů, v nichž z celého státního aparátu nejvýrazněji a nejkonkrétněji probíhá proces přeměny státních orgánů v orgány společenských organizací. Prostřednictvím národních výborů je aktivita a tvůrčí iniciativa pracujících spojena s bezprostředním plněním úkolů v řízení hospodářství a kultury a ve státní správě a vtiskuje této činnosti stále více společenský charakter. Příznačné pro růst aktivity pracujících v socialistické společnosti je další rozvíjení úlohy dobrovolných organizací lidu v řízení hospodářské a kulturní výstavby a při výkonu státní správy a dobrovolná a iniciativní činnost aktivů, společenských organizací a orgánů na správě, vykonávané subjekty státu.

Společenská správa není každá forma aktivní účasti pracujících a jejich dobrovolných organizací na správě státu, řízení hospodářské a kulturní

¹⁰⁹⁾ V literatuře, v legislativě i praxi označuje se výkonná a nařizovací činnost a subjekty, které ji provádějí (tedy i subjekty dobrovolných organizací lidu) jako veřejná správa.

výstavby a výkonu státní správy. Společenskou správou rozumíme především činnost, která z hlediska předmětu je správou nebo státní správou, kterou však nevykonávají subjekty státu, ale subjekty společenských organizací; je zvláštní formou činnosti dobrovolných společenských organizací, při níž orgány společenských organizací — obdobně jako subjekty státu — jsou oprávněny vystupovat jako orgány celospolečenské správy a jsou povinny při výkonu svých správních oprávnění střežit celospolečenské zájmy, stanovené v aktech socialistického státu.

Praktické uplatňování vedoucí úlohy komunistické strany při výkonu státní správy a v řízení hospodářské a kulturní výstavby je nejvyšší formou společenské aktivity mas, avšak není společenskou správou; činnost komunistické strany spočívá ve společenském a politickém působení (řízení) a v politickoorganizační práci, kterou se zajišťuje řízení hospodářské a kulturní výstavby a výkon státní správy z hlediska souladu s celospolečenskými zájmy, avšak nemá charakter výkonné a nařizovací činnosti.

Jako společenskou (z hlediska subjektu) správu chápeme především činnost orgánů společenských organizací, kterou plní úkoly státu nebo se na plnění úkolů státu rozhodujícím způsobem podílejí ve spolupráci s orgány státu. Společenskou správou rozumí se tu přímá účast společenských organizací na tvorbě právních předpisů, které samostatně nebo ve spolupráci s orgány státu vydávají na základě zákonů a jiných normativních právních aktů a k jejich provedení a na rozhodování o záležitostech pracujících a organizací (např. orgány ROH v nemocenském pojištění, orgány inspekce práce při ROH v zajišťování bezpečnosti práce, Svaz požární ochrany při zajišťování předpisů v požární ochraně, Pomocná stráž veřejné bezpečnosti v plnění některých úkolů, které má veřejná bezpečnost apod.).

Za společenskou správu (z hlediska subjektu) pokládáme dále organizátorskou výkonnou a nařizovací činnost, kterou pod vedením komunistické strany a na základě právních předpisů uskutečňují orgány společenských organizací řízení hospodářských, kulturních a jiných organizací k realizaci úkolů socialistického státu a v souladu s akty jako orgánů (např. v souladu s akty plánování rozvoje národního hospodářství). Jde tedy např. o správu, vykonávanou Ústřední radou družstev při zajišťování plánovitého řízení podřízených družstevních orgánů a organizací, správu, kterou orgány ROH zajišťují řízení rekreačních zařízení a zařízení zvláštní léčebné péče apod.

Jako společenskou správu (z hlediska předmětu) lze však chápat i činnost subjektů státu (státních orgánů, orgánů podniků apod.), kterou je v činnosti těchto subjektů, odpovědných za řízení hospodářství, kultury apod., nebo za výkon státní správy, zajišťováno organizování společenské

aktivitu pracujících v řízení hospodářské a kulturní výstavby a při výkonu státní správy. Patří sem např. zajišťování masově organizační práce v činnosti národních výborů, tj. činnosti směřující ke zřizování a zapojování aktivů národních výborů jako jsou občanské výbory, výbory žen apod., zajišťování celostátních porad novátorů a vzorných pracovníků resortu (např. učitelů), zajišťování, aby v podnicích byly zřizovány technickoekonomické rady a svolávány technickoekonomické konference jako iniciativní a poradní aktivity vedení podniku apod.

Společenskou správou není však sama organizační činnost aktivů a dobrovolných orgánů státních orgánů a jiných subjektů státu, neboť tyto aktivity nemohou rozhodovat otázky hospodářského a kulturního významu, rozhodovat o záležitostech občanů a organizací apod.; organizační činnost aktivů subjektů státu je formou společenské aktivity mas, avšak není činností výkonnou a nařizovací. Společenskou správou není ovšem také činnost dobrovolných organizací, kterou tyto orgány neplní úkoly státu nebo neřídí na základě aktů socialistického státu hospodářské organizace nebo kulturní instituce.

Výklad o správě v socialistickém státě a státní správě lze shrnout těmito závěry: V socialistické vědě správního práva je pojem státní správy ztotožňován často s veškerou výkonnou a nařizovací činností všech subjektů socialistického státu. Pojem státní správy míří však na právní způsoby realizace úkolů socialistického státu stejně jako zákonodárná činnost, soudní činnost nebo prokurátorský dozor. Z tohoto hlediska třeba rozlišovat pojem správy v socialistickém státě a pojem státní správy.

Správa v socialistickém státě je organizující výkonnou a nařizovací činností, kterou na základě zákonů a k jejich provedení a podle požadavků státní disciplíny vyjádřených v aktech socialistického státu (např. v usneseních o plánech národního hospodářství) vyvíjejí orgány (státní, hospodářské, společenské a jiné) správy a kterou je prakticky prováděno a zajišťováno řízení státu, hospodářství a kultury a společnosti k uskutečňování politiky komunistické strany pod vedením jejích orgánů.

Pojem státní správy vyjadřuje takové funkce výkonné a nařizovací činnosti socialistického státu, které spočívají ve vydávání normativních právních aktů a v aktivním uplatňování práv, oprávněných zájmů a povinností občanů a organizací na základě zákonů a jiných nor-

mativních právních aktů a k jejich provedení a které vykonávají orgány státní správy k plnění úkolů a funkcí socialistického státu.

V socialistické vědě správního práva je veškerá činnost subjektů společenských organizací charakterizována pouze jako účast pracujících na výkonu státní správy a řízení hospodářské a kulturní výstavby a v činnosti společenských organizací není dostatečně odlišována společenská správa. Společenskou správou rozumíme z hlediska subjektu takovou formu činnosti společenských organizací pracujícího lidu, při níž se na základě zákonů a k jejich provedení rozhodujícím způsobem podílejí ve spolupráci s orgány státu na tvorbě právních předpisů a rozhodování o záležitostech pracujících a organizací nebo kterou uskutečňují řízení hospodářských, kulturních a jiných organizací k realizaci úkolů socialistického státu. Jako společenskou správu lze z hlediska předmětu chápat i činnost subjektů státu, kterou je zajišťováno řízení společenské aktivity pracujících v řízení hospodářské a kulturní výstavby a při výkonu státní správy.

III. POVAHA STÁTNÍCH ORGÁNŮ USKUTEČŇUJÍCÍCH FUNKCE STÁTNÍ SPRÁVY V ČESKOSLOVENSKÉ SOCIALISTICKÉ REPUBLICE

Opírajíce se o výklad pojmu a znaků orgánu socialistického státu a funkcí správy v socialistickém státě, hodláme nakonec učinit některé závěry, které se týkají povahy státních orgánů uskutečňujících státní správu a dělení státních orgánů na orgány státní moci a orgány státní správy v současném období vývoje československého socialistického státu. Tyto závěry budeme sledovat v souvislosti s legislativní úpravou struktury státních orgánů, které uskutečňují funkce státní správy a ukážeme, že jsou v souladu s naším novým zákonodárstvím, především s Ústavou Československé socialistické republiky.

Ve svých závěrech vycházíme také ze skutečnosti, že v naší zemi byly vyřešeny základní úkoly přechodu od kapitalismu k socialismu a že jsme vstoupili do období dovršení socialistické výstavby, ve kterém budeme řešit úkoly rozvinuté socialistické společnosti a v němž „zároveň s dovršováním socialismu budeme vytvářet předpoklady pro pozdější postupný přechod ke komunistické společnosti.“¹¹⁰⁾ Etapa naší cesty k socialismu, na které byla upevněna moc dělnické třídy a všeho pracujícího lidu a zabezpečeny úkoly lidově demokratického státu při budování socialistického hospodářství a kultury, v podstatě skončila. Současná praxe naší státní výstavby stojí před úkoly široce rozvinout uvědomělou tvůrčí činnost pracujícího lidu a jeho schopnosti k uskutečňování úkolů a cílů nové etapy, etapy dovršení výstavby socialismu a postupného přechodu ke komunistické společnosti.

Smyslem celého komplexu opatření na poli státní výstavby, který po XX. sjezdu KSSS a od své celostátní konference v r. 1956 uskutečňuje naše Komunistická strana Československa, je uvést do souladu systém řízení národního hospodářství a správy státu s dosaženým stupněm rozvoje výrobních sil a výrobních vztahů a vytvářet podmínky pro jejich neustálý rozmach. Usnesení ústředního výboru KSČ o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a zvýšení jejich úlohy v hospodářské a kulturní výstavbě,¹¹¹⁾ přijaté po nové územní organizaci státu¹¹²⁾ a nová Ústava Československé socialistické republiky¹¹³⁾ staly se základem přípravy státu pro novou etapu socialistické společnosti a

¹¹⁰⁾ Z referátu s. A. Novotného na zasedání ústředního výboru KSČ 7. dubna 1960 „Zásady nové ústavy Československé republiky a příprava voleb“ (viz RP, 17. 4. 1960, str. 3).

¹¹¹⁾ Usnesení ÚV KSČ ze dne 7. 4. 1960 o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o zvýšení jejich úlohy v hospodářské a kulturní výstavbě.

¹¹²⁾ Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu.

¹¹³⁾ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. „Ústava Československé socialistické republiky“.

vytvořily další předpoklady pro rozmach výrobních sil a výrobních vztahů v Československé socialistické republice.

Proces rozvíjení socialistické státnosti je procesem rozvíjení a prohlubování socialistické demokracie, která uvolňuje a probouzí tvůrčí síly a schopnosti pracujícího lidu při budování socialistické a komunistické společnosti. Základní zásadou socialistické státnosti a socialistického demokratismu je leninská myšlenka o neustále se prohlubující účasti lidu na výkonu státní moci, na správě státu a na řízení hospodářské a kulturní výstavby. Výstavba orgánů je proto v socialistickém státě úzce spjata s rozvíjením socialistické demokracie a zvyšováním účasti mas na řízení společnosti a státu; jinými slovy, probíhá proces jejich „zespolečenšťování“, jejich zlidovění, jejich přeměny v budoucí komunistickou samosprávu.

Otázka státních orgánů je tedy v současném období vývoje naší společnosti především otázkou rozvoje socialistického demokratismu spojeného se stále prohlubující účastí mas pracujících na správě státu a jeho prostřednictvím na hospodářské a kulturní výstavbě společnosti; stává se i otázkou rozvíjení socialistické státnosti v budoucí komunistickou společenskou samosprávu.¹¹⁴⁾ V tomto směru přináší zejména Ústava Československé socialistické republiky některé prvky, které vyplývají z procesu rozvíjení socialistické státnosti v budoucí společenskou samosprávu, a to uvnitř celé soustavy politické organizace společnosti a orgánů socialistického státu zvláště.

Ústava Československé socialistické republiky vychází z požadavku, aby „úloha lidem volených státních orgánů, Národního shromáždění, Slovenské národní rady a národních výborů všech stupňů se trvale zvyšovala“.¹¹⁵⁾ Zvyšování úlohy lidem volených státních orgánů děje se zvyšováním pravomoci a odpovědnosti a rozšiřováním působnosti a v souvislosti s tím prohlubováním pracovního charakteru zastupitelských státních orgánů.

Teoretickým základem této vývojové tendence je téze o zastupitelských orgánech jako pracujících institucích,¹¹⁶⁾ která souvisí s úplným překonáním buržoazní teorie o dělbě státní moci a s požadavkem soustřeďovat státní moc do lidem volených zastupitelských sborů. Z této téze vyplývá požadavek jednoty zákonodárné činnosti a provádění zákonů a vůbec jednoty usnášení a provádění, který odpovídá Marxově a Leninově charakteristice zastupitelských institucí socialistického

¹¹⁴⁾ „Vycházíme z toho, — řekl s. A. Novotný na zasedání ÚV KSČ 7. 4. 1960 — že u nás probíhá rozvoj socialistické státnosti k budoucí komunistické samosprávě.“ (Z referátu „Zásady nové ústavy Československé republiky a příprava voleb, viz RP, 17. 4. 1960, str. 3.)

¹¹⁵⁾ Tamtéž.

¹¹⁶⁾ V. I. Lenin: „Stát a revoluce“, Svoboda 1949, str. 57—58.

státu jako orgánů, které nejen debatují a usnášejí se, ale které se také spolu s dalšími kolektivními orgány a jejich pracovníky účastní na provádění a kontrole svých usnesení.¹¹⁷⁾

Zákonodárná a výkonná činnost orgánů v socialistickém státě, směřující k uskutečňování jeho funkcí, tvoří jednotný proces, při němž orgány státní správy (nebo výkonné orgány) provádějí na základě zákonů a v jeho rámci pouze to, na čem se usnesou zastupitelské sbory pracujícího lidu. V československém socialistickém státě je stále hlouběji realizována myšlenka, kterou o jeho lidově demokratickém státě vyjádřil s. Gottwald slovy, že „lid si svými volenými zástupci zákony nejen dává, nýbrž že tyto zákony svými volenými zástupci také provádí.“¹¹⁸⁾ V této myšlence poukazuje se na funkční jednotu ústředních a místních orgánů státu při plnění jeho úkolů; tato funkční jednotu je zajišťována důsledným uplatňováním demokratického centralismu v řízení a správě státu, jednotným státním plánem rozvoje národního hospodářství a požadavkem přísného zachovávání a aktivního uskutečňování zákonů státu ve veškeré tvůrčí a samostatné činnosti státních orgánů a zejména místních zastupitelských orgánů všech stupňů.

Požadavkem leninské téze o zastupitelských orgánech jako pracujících institucích tedy je, aby se jednotu státní moci pracujícího lidu a jednotu usnášení a provádění maximálně projevovala ve vzájemných vztazích státních orgánů a aby všechny orgány, které uskutečňují moc a vůli pracujícího lidu, byly maximálně spjaty s lidem volenými zastupitelskými sbory vykonávajícími státní moc v socialistickém státě v její úplnosti; jinými slovy, aby se jednotu usnášení a provádění projevovala mezi všemi orgány státu, v dělbě práce mezi různými státními orgány a v jejich vzájemné spolupráci — tedy funkčně.

Z leninské téze o zastupitelských orgánech jako pracujících institucích dále vyplývá, aby se jednotu státní moci pracujícího lidu a jednotu usnášení a provádění usnesení projevovala také v dělbě práce a ve vzájemné spolupráci uvnitř zastupitelských státních orgánů, tj. mezi orgány se zastupitelskými sbory přímo spojenými — orgány národních výborů, Slovenské národní rady a Národního shromáždění. Jinak vyjádřeno, výstavba státních orgánů v socialistickém státě má být zaměřena tak, aby lidové zastupitelské sbory a ostatní volené kolektivní orgány v nej-

¹¹⁷⁾ Marx např. hovoří, že „Komuna neměla být parlamentním, nýbrž pracovním sborem, výkonným i zákonodárným zároveň.“ [Občanská válka ve Francii, Svoboda 1950, str. 50.] Podobně V. I. Lenin charakterizuje ve svém díle „Stát a revoluce“ socialistické zastupitelské instituce takto: „Východisko z parlamentarismu není ovšem ve zrušení zastupitelských institucí a zásady voleb, nýbrž v přeměně zastupitelských institucí ze žvaníren v „pracující“ instituce.“ (Spisy, svazek 25, str. 434.)

¹¹⁸⁾ Kl. Gottwald: Nová ústava — právní základ našeho lidově demokratického zřízení, projev při slavnostním odhlasování ústavy 9. května 1948 (viz „Za socialistický stát, za socialistické právo“, MIO a JČP, Praha 1950, str. 123).

širší míře samy vykonávaly, samy prováděly zákony, usnesení vyšších volených orgánů i svá vlastní usnesení, neboli aby členové zastupitelských sborů a jiní členové kolektivních volených orgánů — každodenně spjati s životem pracujících — se účastnili nejen usnášení a rozhodování, nýbrž i organizátorského zajišťování úkolů svého státního orgánu a jeho výchovné činnosti.

V duchu leninské teorie o zastupitelských orgánech jako pracujících institucích je základní tendencí rozvoje orgánů československého socialistického státu proto tendence stále užšího spojení státní moci a státní správy, zastupitelských sborů a orgánů státní správy a usnášení i provádění usnesení je soustřeďováno do těchže státních orgánů — orgánů státní moci a správy. Pracující lid Československé socialistické republiky, jemuž patří veškerá moc ve státě a kterou zastupitelskými sbory vykonává, uskutečňuje i státní správu převážně prostřednictvím zastupitelských orgánů a jejich kolektivních složek. Orgány, které uskutečňují funkce státní správy, jsou stále řídněji spojeny se samostatnými administrativními organizacemi, tj. zejména s úřady.

Prohlubování socialistické demokracie a rozvíjení účasti pracujících ve výstavbě státních orgánů je procesem, který posiluje tvoření prvků budoucí komunistické samosprávy, který výkon státní moci a správy státních a společenských záležitostí přeměňuje v komunistickou samosprávu pracujících; je tedy zákonitostí rozvoje státních orgánů v socialistickém státě. Výkon státní moci a správy má tak v socialistickém státě hluboce demokratický charakter.

Systém státních orgánů, které v socialistickém státě vykonávají moc pracujícího lidu, se diametrálně liší od buržoazního státního aparátu. V buržoazních státech je výkon státní moci a správy soustředěn převážně v rukou úřednického, placeného aparátu a výkonná moc (byrokratické a policejní úřady) tvoří jádro buržoazní diktatury; v buržoazních státech má výkonný, úřednický a policejní aparát vedoucí postavení v organizaci státní moci buržoazie.¹¹⁹⁾ Buržoazní parlamentarismus, oddělení výkonné moci od moci zákonodárné, předurčuje parlamenty k úplné nemohoucnosti a soustřeďuje skutečnou moc v byrokraticky složených a organizovaných orgánech státní správy. Buržoaznímu parlamentu jsou vláda a aparát státní správy (ministerstva) fakticky nadřazený. V nižších administrativních teritoriálních jednotkách buržoazní demokracie je placený, byrokratický a policejní aparát nadřazen samosprávným zastupitelským institucím také právně. Zastupitelské instituce buržoazní demokracie nejsou proto orgány státní správy a nemají mocenskou pravomoc státu, nýbrž jsou orgány samosprávy.

¹¹⁹⁾ Ve fašistických státech má rozsáhlou výkonnou moc dokonce tajná policie, která tím rovněž vykonává mocenské funkce státu.

V československém socialistickém státě je překonáván rozpor mezi usnášením a prováděním, mezi mocí a správou a je zavrhnut systém buržoazního parlamentarismu, spočívajícího v jejich odtrhávání a dávajícího tím skutečnou moc do rukou byrokratických a policejních úřadů. V československém socialistickém státě je výkon státní správy i soudnictví soustřeďován do volených kolektivních orgánů, zatímco v orgánech, jejichž pracovníky tvoří zaměstnanecký aparát, převládá v nižších teritoriálních jednotkách stále zřetelněji operativní provádění usnesení¹²⁰⁾ volených orgánů.

Ústava Československé socialistické republiky vychází z toho, že státní moc a státní správa tvoří jednotu a že je od sebe nelze odtrhávat. V činnosti nejvyšších orgánů, tj. Národního shromáždění, presidenta republiky a vlády, které jsou přímo napojeny na vedoucí orgány komunistické strany a svými vedoucími kádry částečně též splývají, projevuje se největší soustředění moci lidu a tyto státní orgány jsou také nejvyššími vykonavateli jeho vůle, kterou Národní shromáždění v zákonech vyjadřuje. Vláda jako nejvyšší výkonný orgán státní moci stojí v čele veškeré státní správy na území Československé socialistické republiky; má řídicí postavení vůči ministerstvům a jiným ústředním orgánům státní správy, působících v oborech státní správy a činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy sjednocuje a organizuje k plnění úkolů socialistického státu; vláda také řídí a kontroluje práci národních výborů na celém území československého socialistického státu.¹²¹⁾

Na Slovensku působí Slovenská národní rada jako národní orgán státní moci a správy a usnesení jeho zastupitelského sboru provádějí přímo orgány Slovenské národní rady, tj. její předsednictvo, komise a pověřenci.¹²²⁾ V krajích, okresech a obcích vykonávají státní správu v podstatě národní výbory, jejichž zastupitelské sbory spojují v sobě povahu orgánů státní moci a správy a současně nejširší organizace pracujících; orgány, které v krajích, okresech a obcích uskutečňují funkce státní správy, působí tak přímo v rámci organizace národních výborů a nejsou od zastupitelských sborů oddělené (tj. rada, komise a jiné orgány národních výborů).¹²³⁾ Všechny orgány, které uskutečňují funkce státní správy, tvoří v systému československého socialistického státního aparátu součást jednotného systému orgánů zastupitelských a výkonných, vybudované na zásadách demokratického centralismu, který spojuje cent-

¹²⁰⁾ Termínu „usnesení“ je zde použito v technickém smyslu; rozumíme jím zákon, vládní nařízení, vládní vyhláška apod. stejně jako usnesení vlády, usnesení národního výboru nebo jeho rady apod.

¹²¹⁾ Viz článek 68, bod 1 a 2 Ústavy ČSSR.

¹²²⁾ Viz hlava VI Ústavy ČSSR.

¹²³⁾ Viz hlava VII Ústavy ČSSR.

rální řízení s maximálním rozvojem aktivity, iniciativy a pravomoci místních orgánů státu, tj. národních výborů.¹²⁴⁾

Z uvedené soustavy orgánů, které v československém socialistickém státě uskutečňují funkce státní správy, je tedy zřejmá převaha kolektivních volených orgánů nad úřednickým správním aparátem.¹²⁵⁾

Současné podmínky a dělba práce ve státním aparátu si dosud vyžadují, aby mocenskou pravomoc státu vykonávaly také ty státní orgány, které jsou složeny z placeného úřednického aparátu (např. ministerstva) nebo správní aparát volených kolektivních orgánů (např. aparát národních výborů). Socialistický stát zejména v řídicích článcích používá placeného, dosud nevoleného aparátu úřednického, nejen pro operativní výkon usnesení volených orgánů, ale i pro výkon mocenských funkcí státu. Ve výstavbě organizace státní moci a správy jde proto vždy o to, stanovit správný vztah mezi mocenskou pravomocí volených orgánů a jejich aparátu (— který již není volen lidem, ale jmenován a jehož odpovědnost lidu je zprostředkována těmito volenými orgány —) a uskutečňovat takový vztah obou složek ve státním aparátě, který by správně odpovídal hospodářským, politickým a kulturním podmínkám země a který by ani nepřeceňoval ani nepodceňoval úlohu aparátu (v užším smyslu — jako úřednického placeného aparátu) vůči voleným kolektivním orgánům.

Jednota usnášení a provádění v socialistickém státě uskutečňovaná orgány státní moci a správy má důsledky pro vztah mezi státním a správním právem; v socialistickém státě nemůže být mezi státním a správním právem tak ostrá hranice jako v buržoazním státě mezi ústavním a správním právem. G. I. Petrov, když vytýká S. S. Studenikinovi, že jeho pojetí výkonné a nařizovací činnosti (viz výše) vede k rozptýlení výkonné a nařizovací činnosti mezi všechny druhy státních orgánů a k zastírání specifické činnosti orgánů státní správy, dodává, že tím dochází i k zastírání specifičnosti sovětského správního práva.¹²⁶⁾ Podobně I. N. Ananov vyslovuje obavu, že Studenikinovo chápání výkonné a nařizovací činnosti vede k tomu, aby do rámce správního práva byl zahrnut výklad o činnosti presidia nejvyššího sovětu a místních sovětů, a že tím zasahuje do sféry sovětského státního práva.¹²⁷⁾

Obavy obou autorů jsou podle našeho mínění v podmínkách československého socialistického státu zbytečné. V organizaci a činnosti zastu-

¹²⁴⁾ Viz článek 18, odst. 1 Ústavy ČSSR.

¹²⁵⁾ Také v soudních orgánech vykonávají soudní pravomoc přímo nebo zastupitelskými sbory volení soudcové a nikoliv tedy do funkcí ustanovování státní zaměstnanci (viz čl. 98 Ústavy ČSSR).

¹²⁶⁾ G. I. Petrov: Otázky teorie sovětského správního práva, Sovětskoje gosudarstvo i pravo, č. 12/1950.

¹²⁷⁾ I. N. Ananov: Výkonná a nařizovací činnost orgánů sovětské státní správy, Sovětská věda — Stát a právo — č. 2/1954, str. 116.

pitelských orgánů a orgánů státní správy (nebo výkonných orgánů) v socialistickém státě neexistuje přehrada, která by znemožňovala uskutečňování zásady jednoty usnášení a provádění usnášení. Zákonnými normami stanovené společné základní úkoly a souvislost procesu, v němž jsou tyto úkoly prováděny (zejména na úseku národního hospodářství a kultury) a stejně i zásady organizace a metody práce zastupitelských orgánů a orgánů státní správy jsou v podstatě jednotné, což musí vést k úzkému sepjetí socialistického správního práva se státním právem. Rovněž požadavek, aby rozhodování správních (nebo výkonných) orgánů se dělo za aktivní spolupráce a řídicí činnosti lidem přímo volených zastupitelských sborů, a aby se na něm podílely v co největší míře i pracující masy (neboť provádění usnesení nelze chápat jako politicky neutrální a technickou činnost, nýbrž jako činnost politickou, která je spojena také s rozhodováním) musí vést ke sblížení státního a správního práva v socialistickém státě.

Spojení usnášení a provádění, které se projevuje v organizaci a činnosti zastupitelských orgánů státu, nedovoluje, aby socialistická právní věda rozdělovala některé zastupitelské státní orgány na orgány státní moci na jedné straně a orgány státní správy na straně druhé. Domníváme se, že jak z organizačního, tak i z funkčního hlediska třeba proto „přezkoumat v socialistické právní vědě dosud převládající teorii o orgánech státní moci a orgánech státní správy“¹²⁸⁾ přezkoumat problematiku samostatnosti pojmu orgánu státní moci a orgánu státní správy a tím i problematiku samostatnosti systému obou skupin státních orgánů v současném období vývoje československého socialistického státního aparátu.

Rozlišování orgánů státní moci a orgánů státní správy v systému státních orgánů je v socialistické právní vědě většinou mimo pochybnost; jak zřejmo z literatury, většina autorů dělí systém státních orgánů na orgány státní moci, orgány státní správy (výkonné a nařizovací orgány), soudní orgány a orgány prokuratury.¹²⁹⁾ Vzniká však otázka, co vyjadřuje pojem orgánu státní moci a pojem orgánu státní správy a za jakých podmínek spojují v sobě orgány socialistického státu funkce státní moci a státní správy; nejdříve pak třeba stanovit kritéria pro klasifikaci státních orgánů.

Pojem orgánu státní moci vyjadřuje podle našeho názoru především

¹²⁸⁾ K. Bertelmann: K rozvoji národních výborů jako pracujících institucí, Právník č. 5/1960, str. 392.

¹²⁹⁾ Někteří autoři uvádějí mezi státními orgány i další skupiny jako presidentské orgány (např. G. I. Petrov), jiní nepokládají orgány prokuratury za samostatnou skupinu (např. S. S. Studenikin), avšak dělení státních orgánů na orgány státní moci a orgány státní správy je nesporné.

vedoucí postavení zastupitelských sborů v socialistickém státním aparátě. Výkon státní moci v socialistickém státě netvoří nějakou samostatnou formu činnosti státu, nýbrž projevuje se ve všech formách státní činnosti. Výše uváděná klasifikace státních orgánů neodpovídá proto pouze rozdílným formám činnosti socialistického státu, jak jsou jako kritérium uváděny v socialistické právní vědě.¹³⁰⁾

Výkon státní moci znamená podle našeho názoru předně skutečnost, že orgány státu se usnášejí na tom, co (které úkoly) mají orgány k uskutečňování úkolů a funkcí státu provádět, jak má být v konkrétních případech rozhodováno, jakými metodami, pomocí jakých prostředků a jakým postupem má být určitých cílů dosaženo apod. Usnášet se o takovýchto otázkách je v pravomoci zastupitelských sborů, ale i dalších orgánů a projevuje se v zákonech, v nařízeních a usneseních vlády, v zákonech Slovenské národní rady, v nařízeních a usneseních Slovenské národní rady, obecně závazných nařízeních národních výborů, v usneseních národních výborů a jejich rad, v obecných právních předpisech ministerstev apod., vždy ovšem na základě zákonů a k jejich provedení anebo v souladu s nimi. Výkon moci socialistického státu stává se však živou skutečností, stává se realitou a navenek se projevuje také celou výkonnou a nařizovací činností státu, činností soudní a činností prokurátorskou, v jejímž průběhu jsou úkoly státu uváděny v život a je v konkrétních případech rozhodováno. Rozhodovat je tedy pravomocí všech orgánů státu a nejenom pravomocí některých státních orgánů.

Zastupitelské a jiné orgány socialistického státu působí a rozhodují na úsecích činnosti spojené se správou státu a na úsecích řízení hospodářské a kulturní výstavby společnosti. Obojí tato činnost tvoří jednotu, její spojení je organické a výkonem státní moci je uskutečňováno a zajišťováno také řízení hospodářské a kulturní výstavby (např. zákon o dlouhodobém plánu rozvoje národního hospodářství a zákon o rozpočtu); obě tyto oblasti činnosti jsou tedy výkonem státní moci spojeny. Působnost zastupitelských a jiných orgánů socialistického státu v oblasti řízení hospodářské a kulturní výstavby má ovšem některé odlišné metody činnosti a prostředky, kterých státní orgán používá (např. použití takových ekonomických pák, jako je plán, rozpočet, materiální zainteresovanost apod.).¹³¹⁾

¹³⁰⁾ P. T. Vasilenkov: Pojem a podstata orgánu sovětského socialistického státu, *Sovětská věda — Stát a právo*, č. 6/1952, str. 509—510; a jini.

¹³¹⁾ Rozlišujeme-li v činnosti orgánů socialistického státu činnost na úsecích řízení hospodářské a kulturní výstavby a na úsecích správy státu, ukazujeme směr vývoje činnosti socialistických státních orgánů, tj. prohlubování hospodářsko organizátorské a kulturně výchovné funkce státu; prvořadá je ovšem ta skutečnost, že výkon všech funkcí státu je jednotný a že nelze odtrhávat řízení hospodářské a kulturní výstavby od ostatní činnosti orgánů státní moci a státní správy.

Státní orgány jsou v literatuře rozlišovány nikoli podle všech metod a forem, kterých používají ve správě státu a zejména v řízení hospodářské a kulturní výstavby, nýbrž pouze podle různé mocenskoprávní činnosti, podle různých právních forem a metod a prostředků, kterými uskutečňují úkoly a funkce socialistického státu, zajišťují správu státu a řízení hospodářské a kulturní výstavby. Z tohoto hlediska rozlišujeme v systému státních orgánů orgány státní správy, orgány soudní a orgány prokuratury.¹³²⁾

Zastupitelské státní orgány Československé socialistické republiky, tj. národní výbory, Slovenská národní rada a Národní shromáždění, jsou tedy orgány státní moci z hlediska postavení svých zastupitelských sborů — při uskutečňování úkolů a funkcí socialistického státu — vůči svým orgánům a vůči ostatním státním orgánům a nikoli zásadně z hlediska formy činnosti, kterou vyvíjejí. Zastupitelské sbory svou činností, kterou projevují v zákonech a jiných aktech právních, především řídí a usměrňují činnost orgánů, které uskutečňují funkce správy v socialistickém státě a všech orgánů státu a vykonávají — jak známo — vždy úplnost moci vykonávané jinými orgány. Od nich je také odvozena pravomoc jejich orgánů a ostatních orgánů státu a vůči svým orgánům i ostatním orgánům státu mají zastupitelské sbory vedoucí postavení. Národní shromáždění volí presidenta a president jmenuje vládu a jednotlivé její členy; president i vláda jsou odpovědni Národnímu shromáždění. Orgány Slovenské národní rady jsou voleny na zasedáních Slovenské národní rady, jsou jí řízeny a jí kontrolovány. Orgány národních výborů jsou voleny nebo i zřizovány plenárním zasedáním národních výborů, jsou jím řízeny a usměrňovány a jemu odpovědny.¹³³⁾

Z hlediska postavení zastupitelských sborů jako vedoucích článků v systému státních orgánů lze tedy plně chápat, že národní výbory, Slovenská národní rada a Národní shromáždění jsou v literatuře a v legislativě nazývány orgány státní moci na rozdíl od ostatních orgánů státu (orgány státní správy a jiných výkonných orgánů, orgánů soudních a orgánů prokuratury). Pojem orgánu státní moci vyjadřuje tedy především vedoucí postavení zastupitelských sborů v systému socialistického státního aparátu; orgány státní moci ve vlastním, přesném slova smyslu jsou jenom zastupitelské sbory.

Z hlediska svého postavení je v československém socialistickém státě nazývána „orgánem státní moci“ také vláda. Vláda je nejvyšším výkon-

¹³²⁾ Státní orgány nejsou tedy v literatuře rozlišovány podle všech metod správy státu a řízení hospodářské a kulturní výstavby; tak např. orgány prokuratury či soudů vykonávají též justiční správu, národní výbory jsou též plánující orgány apod.

¹³³⁾ Čl. 2 odst. 3, čl. 43, čl. 62 odst. 1 písm. 6, čl. 60 odst. 2, čl. 66 odst. 2, čl. 78 odst. 4, čl. 83 odst. 2 a 3, čl. 95, čl. 99, čl. 102 odst. 2 Ústavy ČSSR.

ným orgánem státní moci¹³⁴⁾, který řídí a kontroluje práci národních výborů vcelku, tedy i vedoucí zastupitelské sbory, spojující povahu národního výboru jako orgánu státní moci a správy a orgánu nejširší společenské organizace.¹³⁵⁾ Vláda ČSSR však nevykonává jinou právní formu činnosti státu nežli socialistickou státní správu; na rozdíl od národních výborů má podstatně větší rozsah kompetence věcné i územní a řídí výkon veškeré státní správy na území československého socialistického státu. V minulosti, podle Ústavy 9. května, bylo v pravomoci vlády dokonce řídit Slovenskou národní radu a vláda měla pravomoc Slovenskou národní radu rozpouštět, mohla rozhodnout o platnosti zákona Slovenské národní rady apod.¹³⁶⁾

Také výkon státní moci jinými státními orgány neliší se zásadně nebo vždy jinými právními formami činnosti československého socialistického státu; rozdílné je především jejich mocenské postavení v soustavě státních orgánů a jejich mocenská pravomoc. Tyto státní orgány (např. orgány státní správy jako ministerstva) jsou vždy však charakterizovány nejen z hlediska svého postavení a mocenské pravomoci vůbec, nýbrž především z hlediska formy činnosti státu, kterou k uskutečňování úkolů státu vyvíjejí a kterou se liší od jiných forem činnosti státu.

Zodpovězme nyní druhou část otázky, a to, za jakých podmínek spojují zastupitelské státní orgány (tj. státní orgány, jejichž vedoucí složkou jsou lidem přímo volené zastupitelské sbory) funkce orgánu státní moci a správy. Jako příklad vezmeme si nejprve národní výbory, které jsou v současné době hlavním článkem rozvoje socialistické státnosti a socialistické demokracie a tvoří nejrozvětvenější síť orgánů státní moci a správy v Československé socialistické republice.

Především třeba říci, že národní výbor je orgánem státní moci a správy ve svém celku jako jeden státní orgán. Orgánem státní moci jsou národní výbory proto, že jejich vedoucí složkou jsou zastupitelské sbory, které vykonávají mocenské funkce národního výboru v jejich úplnosti (mají nejen vyhrazenou pravomoc, nýbrž mohou si vyhradit k rozhodnutí kteroukoli otázku spadající do pravomoci svých orgánů).¹³⁷⁾ Orgány národního výboru jako zastupitelského sboru, tj. rada, komise a jiné orgány (např. odbory apod.) jsou organizační formy, ve kterých národní výbor jako nejmasovější společenská organizace a státní orgán (orgán státní moci a správy), vedený svým zastupitelským sborem — plenárním zasedáním — uskutečňuje moc pracujícího lidu. Všechny or-

¹³⁴⁾ Čl. 66 odst. 1 Ústavy ČSSR.

¹³⁵⁾ Viz čl. 68 písm. 2 a čl. 86 odst. 1 Ústavy ČSSR.

¹³⁶⁾ Viz §§ 102 odst. 3 a 110 odst. 2 Ústavy 9. května.

¹³⁷⁾ Viz § 32 zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech; § 42 odst. 1, věta druhá, vl. nař. č. 71/1960 Sb. o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

gány národního výboru jako státního orgánu, tj. plenární zasedání, rada komise, odbory apod. jsou pracovní formy činnosti národního výboru,¹³⁸⁾ jsou složky národního výboru jako státního orgánu.

Z hlediska formy činnosti socialistického státu, kterou národní výbory vyvíjejí, nepřísluší národním výborům vykonávat jinou právní formu činnosti nežli státní správu ve svých územních jednotkách (krajích, okresech, obcích a obvodech).¹³⁹⁾ To platí jak o plenárních zasedáních, tak o ostatních orgánech národního výboru. Orgánem státní správy je národní výbor jako jednotný státní orgán proto, že jeho orgány (tedy i rada, komise apod.) vykonávají samostatně mocenskoprávní funkce státní správy, že mají samostatnou rozhodovací pravomoc, že vydávají individuální nebo i normativní akty státní správy. Kompetence orgánů národního výboru jako zastupitelského sboru není omezena pouze na práci při provádění úkolů národních výborů.

Z obou důvodů, tj. jak proto, že národní výbor je jeden státní orgán tak i proto, že z hlediska činnosti vykonává více orgánů samostatně státní správu a má pravomoc vydávat akty státní správy, vyplývá závěr, že nelze říci, že plenární zasedání národního výboru je jen orgánem státní moci a ostatní orgány národního výboru jsou orgány státní správy. Všechny orgány národního výboru jako státního orgánu uskutečňují zpravidla mocenské funkce státní správy (v mezích své pravomoci, kterou mají odvozenou od národního výboru jako zastupitelského sboru a na základě zákonů a jiných normativních správních aktů); i vykonávají určitou práci (organizátorskou práci apod.), při níž normativní a převážně individuální akty státní správy vydávají k uskutečňování úkolů státu.

Z uvedeného vyplývá, že národní výbor jako státní orgán představuje organizační jednotu zastupitelského sboru se všemi jeho složkami (orgány), které k plnění úkolů socialistického státu uskutečňují státní moc a správu a pouze jako jednotný celek může být nazván orgánem státní moci a správy v soustavě československých socialistických státních orgánů. Orgánem státní moci a správy je národní výbor proto, že orgány národního výboru vykonávají samostatně mocenské funkce státní správy pod vedením svého zastupitelského sboru a nadřízených orgánů.

¹³⁸⁾ V souvislosti s rozvojem národních výborů jako pracujících institucí říká K. Bertelmann, že nejen zasedání národního výboru, komise a práce poslanců v obvodech rozvíjejí charakter národního výboru jako pracující instituce, ale i práce rady a pokračuje: „Činnost rady je přece určitou pracovní formou činnosti národního výboru (proloženo mnou VD), nikoli projevem nějaké samostatné výkonné moci.“ (K rozvoji NV jako pracujících institucí, Právník č. 5/1960, str. 393.)

¹³⁹⁾ K. Bertelmann např. říká, že národním výborům „přísluší jen místní správa, lépe řečeno správa v místech a oblastech“. (Tamtéž, str. 383.)

Nová ústava Československé socialistické republiky přináší také nové uspořádání slovenských národních orgánů, mezi nimiž zvláštní místo zaujímá Slovenská národní rada jako zastupitelský státní orgán pracujících na Slovensku. Ústava charakterizuje Slovenskou národní radu obdobně jako národní výbory a nazývá ji „národní orgán státní moci a správy na Slovensku“.¹⁴⁰⁾ Slovenská národní rada a její orgány tvoří neoddělitelnou součást jednotné struktury státní moci a správy v Československé socialistické republice.

Za jakých podmínek došlo ke sloučení státní moci a správy na Slovensku v činnosti jednoho státního orgánu — Slovenské národní rady? Podle ústavy ČSSR i předpisů jí rozvádějících, přísluší bezprostřední řízení národních výborů a národního hospodářství na Slovensku vládě republiky. Je tomu tak zejména v důsledku nové územní organizace a vytvoření větších územních celků (především krajů) a rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů v hospodářské a kulturní výstavbě na podkladě usnesení ÚV KSČ ze dne 7. dubna 1960. Na rozdíl od minulých ústavních zákonů,¹⁴¹⁾ které svěřovaly řízení národních výborů na Slovensku a některých hospodářských a kulturních odvětví (vnitřní obchod, potravinářský průmysl, zdravotnictví apod.) Sboru pověřenců a pověřenectvům pod odpovědností Slovenské národní rady a na základě základních směrnic vlády a ministrů, řídí dnes vláda a ministerstva hospodářskou a kulturní výstavbu na podkladě státního plánu rozvoje národního hospodářství na celém území státu přímo.

Za těchto podmínek došlo ke zrušení Sboru pověřenců a též pověřenectev, které měly postavení ústředních orgánů pro jednotlivé obory státní správy na Slovensku a které byly řízeny Sborem pověřenců a zásadními směrnicemi ministrů a nezbytné funkce státní činnosti na Slovensku byly sloučeny v jednom státním orgánu — ve Slovenské národní radě.

Slovenská národní rada je národním orgánem státní moci a správy na Slovensku v podstatě z těchže důvodů jako jsou národní výbory orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích. Z hlediska svého postavení jako zastupitelského sboru pracujícího lidu na Slovensku je Slovenská národní rada orgánem státní moci, od něhož na základě ústavy odvozují svou pravomoc všechny orgány Slovenské národní rady, tj. předsednictvo, komise a pověřenci Slovenské národní rady; z hlediska forem činnosti, které Slovenská národní rada vyvíjí k uskutečňování funkcí státu, nevykonává pouze státní správu (i když převážně),¹⁴²⁾ ale vy-

¹⁴⁰⁾ Viz článek 73 odst. 1 Ústavy ČSSR.

¹⁴¹⁾ Zejména ústavního zákona č. 33/1956 Sb. o slovenských národních orgánech.

¹⁴²⁾ Viz např. čl. 74 písm. c, d, f, g, h, i a pod., čl. 84, čl. 78 odst. 2, čl. 85 a j. Ústavy ČSSR.

víjí i zákonodárnou činnost. Zákonodárná působnost Slovenské národní rady, která ji podle ústavy opravňuje upravovat zákonnou formou důležité společenské vztahy na Slovensku,¹⁴³⁾ významným způsobem zvyšuje moc tohoto zastupitelského orgánu.

Orgány Slovenské národní rady, tj. předsednictvo, komise a pověřenci jsou organizační formy, ve kterých Slovenská národní rada jako národní orgán státní moci a správy a zákonodárný orgán na Slovensku, uskutečňuje úkoly československého socialistického státu, stanovené na základě ústavy, na Slovensku. Jsou to tedy organizační formy činnosti Slovenské národní rady a nikoliv samostatné státní orgány; mají však podobně jako orgány národních výborů zpravidla samostatnou výkonnou pravomoc, mohou vydávat individuální nebo i normativní akty státní správy. Nelze proto říci, že Slovenská národní rada je národním orgánem státní moci a orgány Slovenské národní rady jsou orgány státní správy; orgány Slovenské národní rady se i usnášejí a rozhodují, i vykonávají určitou práci, kterou si výkon státní správy k uskutečňování úkolů Slovenské národní rady vyžaduje a která je svěřena do jejich působnosti.

Z uvedeného vyplývá závěr, že i Slovenskou národní radu jako státní orgán tvoří — podobně jako národní výbor — nejen zastupitelský sbor, nýbrž také všechny jeho orgány (složky Slovenské národní rady) a pouze v tomto souhrnu, pouze v organizační jednotě zastupitelského sboru se všemi složkami může být Slovenská národní rada nazvána národním orgánem státní moci a správy na Slovensku — v jednotné struktuře orgánů státní moci a správy Československé socialistické republiky.

V zastupitelské soustavě Československé socialistické republiky spojují funkce státní moci a správy v jednom státním orgánu tudíž národní výbory a Slovenská národní rada a nová ústava i zákon o národních výborech to utvrzují.

Nejvyšší zastupitelský sbor, složený ze zástupců pracujícího lidu celé republiky a jím přímo volený, jím kontrolovaný a jemu odpovědný — tj. Národní shromáždění, charakterizuje ústava československého socialistického státu jako nejvyšší orgán státní moci Československé socialistické republiky; Národní shromáždění je také jediným celostátním zákonodárným sborem,¹⁴⁴⁾ který je oprávněn zvyšovat vůli lidu na zákon, platný na území celého státu. Třeba vysvětlit, za jakých podmínek nedošlo u Národního shromáždění ke spojení funkce státní moci a správy

¹⁴³⁾ Podle čl. 74 písm. a a b patří do působnosti SNR jednak usnášet se v souladu s celostátním zákonodárstvím na zákonech SNR ve věcech národní nebo regionální povahy, pokud k zabezpečení všestranného hospodářského a kulturního rozvoje Slovenska vyžadují zvláštní úpravy a jednak usnášet se na zákonech v případech, v kterých ji k tomu Národní shromáždění zmocní zákonem.

¹⁴⁴⁾ Článek 39 Ústavy ČSSR.

a jaká je povaha nejvyšších orgánů československého socialistického státu.

Soustavu nejvyšších orgánů tvoří podle ústavy Československé socialistické republiky tři orgány: Národní shromáždění, prezident republiky a vláda; nová ústava tím navázala na dosavadní ústavu, ale systém nejvyšších státních orgánů, který platil do jejího schválení nově zvoleným Národním shromážděním, dále rozvinula a zdokonalila. Nejvyšší orgány československého socialistického státu vykonávají moc ve svém celku a jednotně a ztělesňují moc všeho lidu a jednotu celého československého státu; vztahům mezi nejvyššími orgány, založenými na dělbě práce a na vzájemné spolupráci a součinnosti, odpovídá působnost, pravomoc a odpovědnost těchto státních orgánů, stanovená ústavou. V soustavě nejvyšších státních orgánů projevuje se dělba práce a součinnost nikoliv uvnitř jednoho orgánu státní moci a správy, ale mezi samostatnými státními orgány, i když v jejich vztazích neexistuje funkční oddělenost a izolovanost.

Existence a dělba práce mezi samostatnými ústředními orgány státu odpovídá složitosti řízení státních a společenských záležitostí v celostátním měřítku, dosaženému stupni rozvoje společnosti a státu; tato úprava je v souladu s překonáním buržoazní teorie o dělbě státní moci, se socialistickou povahou československého státu a zejména s vedoucí úlohou komunistické strany ve společnosti a státu.

Vedoucí místo patří však i mezi nejvyššími státními orgány zastupitelskému sboru, tj. Národnímu shromáždění, které je nejvyšším výrazem svrchovanosti pracujícího lidu a nejvyšším představitelem svrchovanosti a nezávislosti českého a slovenského národa. Národní shromáždění „ztělesňuje státní moc lidu v její úplnosti.¹⁴⁵⁾ Prezidenta republiky charakterizuje Ústava Československé socialistické republiky jako Národním shromážděním voleného představitele státní moci, který je v čele státu; prezident republiky je z výkonu své funkce Národním shromáždění také odpovědný.¹⁴⁶⁾ Vláda, jejíhož předsedu i ostatní členy jmenuje, pověřuje řízením ministerstev a ostatních ústředních orgánů a odvolává prezident republiky,¹⁴⁷⁾ je podle nové socialistické ústavy nejvyšším výkonným orgánem státní moci Československé socialistické republiky; stejně jako prezident také ona a její členové jsou z výkonu své funkce odpovědni Národním shromáždění.¹⁴⁸⁾

Ústava Československé socialistické republiky charakterizuje tedy

¹⁴⁵⁾ Viz P. Levit: Nejvyšší státní orgány socialistické republiky (článek RP 30. 4. 1960, str. 2).

¹⁴⁶⁾ Čl. 61 Ústavy ČSSR.

¹⁴⁷⁾ Čl. 62 bod 6 Ústavy ČSSR.

¹⁴⁸⁾ Čl. 66 Ústavy ČSSR.

všechny nejvyšší státní orgány jako orgány státní moci, neboť všechny ztělesňují a „vykonávají nejvyšší moc ve svém celku, jednotně a ve vzájemné součinnosti“.¹⁴⁹⁾ To dokazuje naši tézi, že státní orgány jsou nazývány orgány státní moci z hlediska svého postavení a nikoliv z hlediska forem činnosti, kterou k uskutečňování funkcí socialistického státu vyvíjejí; a nejvyšší státní moc ztělesňují nejen zastupitelský sbor — Národní shromáždění, nýbrž i prezident republiky a vláda, tedy ne jeden státní orgán, ale tři státní orgány.

Z hlediska forem činnosti vyvíjejí nejvyšší státní orgány zákonodárnou činnost a státní správu. Nelze však charakterizovat např. vládu, která vyvíjí pouze státní správu jen jako orgán státní správy; vztah, který má vláda vůči národním výborům na území celého státu jako zastupitelským sborům pracujícího lidu, možno plně vyjádřit pouze tím, že podtrhneme její mocenské postavení a nikoliv formu činnosti, kterou k plnění úkolů československého socialistického státu vyvíjí. Podobně — pravomoc, kterou má prezident republiky při reprezentaci státu, ve vztahu k vládě a další pravomoc, vyžadují rovněž zdůraznit jeho povahu jako představitele státní moci, byť z hlediska povahy činnosti jde o nejvyšší funkce správy státu.

Ríká-li tedy Ústava Československé socialistické republiky, že nejvyšší státní orgány — Národní shromáždění, prezident republiky a vláda jsou „orgány státní moci“, podtrhuje tím jejich postavení v systému socialistického československého státu a nevyjadřuje formy činnosti, které k uskutečňování funkcí socialistického státu vyvíjejí; nazývá-li Národní shromáždění zároveň nejvyšším celostátním zákonodárným orgánem, nebo vládu nejvyšším výkonným orgánem státní moci, vyjadřuje tím zároveň formu činnosti československého socialistického státu.

Shrneme-li dosavadní výklad o orgánech státní moci a správy v Československé socialistické republice, možno říci toto: jako orgán státní moci (nejvyšší orgán státní moci, nejvyšší výkonný orgán státní moci, národní orgán státní moci a správy, orgán státní moci a správy v krajích, okresech a obcích) charakterizujeme orgán socialistického státu z hlediska jeho postavení a tedy zejména z hlediska postavení zastupitelských sborů v systému socialistického aparátu a ve společnosti, a to nezávisle na tom, zda vykonávají zákonodárnou činnost nebo státní správu nebo obojí. Naproti tomu jako orgány státní správy charakterizujeme státní orgány nejen z hlediska postavení, nýbrž také z hlediska formy činnosti, kterou k uskutečňování úkolů socialistického státu vyvíjejí, tj. státní správy, při čemž

¹⁴⁹⁾ A. Novotný: Zásady nové ústavy Československé republiky a příprava voleb, referát na zasedání ÚV KSČ 7. dubna 1960 (viz RP 17. 4. 1960, str. 3).

i orgány státní správy mají mocenskou pravomoc státu a jsou proto v tomto smyslu rovněž orgány státní moci.

Zastupitelské orgány státu spojují v sobě funkce orgánu státní moci a státní správy za podmínky organizační jednoty zastupitelských sborů s orgány, které samostatně uskutečňují funkce státní správy (jako je tomu u národních výborů); v případě, že zastupitelský sbor je současně orgánem zákonodárným (u nás Národní shromáždění a v určitém rozsahu též Slovenská národní rada), je orgánem státní moci a správy ten zastupitelský orgán, který sjednocuje zákonodárnou činnost a výkon státní správy, tzn. jehož orgány vykonávají samostatně funkce státní správy ke splnění zákonů svého zastupitelského sboru a vydávají individuální nebo i normativní akty státní správy (u nás v současné době Slovenská národní rada).

Dosud jsme zkoumali zastupitelské orgány státu více z hledisek jednoty státní moci a správy nežli z hlediska vnitřní dělby práce mezi státními orgány jako celkem a jejich orgánů jako součástí. Pro charakteristiku orgánů státní moci a správy nutno dále sledovat postavení a povahu jednotlivých složek orgánů státní moci a správy a sledovat funkce státní moci a správy, které tyto složky k plnění úkolů socialistického státu uskutečňují. Odpověď na tuto otázku vyřeší nám v podstatě i základní otázku, kterou sledujeme, a to, za jakých podmínek je orgán socialistického státu pouze orgánem státní správy.

Úvodem k řešení této problematiky třeba říci některé nám již většinou známé skutečnosti, pokud jde o povahu správy v socialistickém státě a státní správy, které však pokládáme za nutné znovu v nových souvislostech zdůraznit. Výkon moci státní správou třeba zkoumat vždy v souvislosti s veškerou činností a prací, čili pravomoc s veškerou působností, kterou k uskutečňování úkolů státní orgán vyvíjí. Zatím co v zákonodárné, soudní nebo prokurátorské činnosti spočívá těžiště vždy v právním vyjádření vůle příslušného státního orgánu (v zákonu, soudním rozsudku apod.), je tomu v činnosti orgánu státní správy zpravidla naopak; vydávání právních aktů, tj. výkon státní správy, tvoří poměrně malou část z celého souhrnu činnosti a spolu s právní činností, kterou orgány socialistického státu uskutečňují k dosažení reálných výsledků, rozvíjejí především rozsáhlou organizátorskou, operativně technickou a materiální činnost. Pro veškerou činnost, kterou je zajišťováno splnění různých úkolů státu, vytvářejí státní orgány uskutečňující státní správu organizační formy nejrůznější povahy, jak si činnost sama vyžaduje. Tuto skutečnost třeba vzít v úvahu při řešení povahy jednotlivých složek zastupitelských orgánů státní moci a správy i ostatních státních orgánů, které uskutečňují funkce státní správy.

Státní orgány uskutečňující funkce socialistické státní správy jsou

v průběhu vývoje společnosti, spějící k socialismu a komunismu, modifikovány ze dvou základních aspektů: Předně, rozvoj socialistické demokracie klade požadavky na nové formy a metody práce socialistických státních orgánů (místních, slovenských i ústředních), což se projevuje v jejich působnosti a působnosti jejich orgánů i v organizační struktuře státních orgánů. Za druhé, v působnosti státních orgánů, které uskutečňují funkce státní správy, převažuje řízení hospodářské a kulturní výstavby a stále více se rozšiřuje tvůrčí společenská činnost státních orgánů nad ostatní činností státu. Obojí tato tendence se plně projevuje u orgánů státu v Československé socialistické republice v současném období budování vyspělé socialistické společnosti.

Z hlediska toho, jak se projevuje rozvíjení socialistické demokracie v organizaci a činnosti státních orgánů, možno říci především to, že státní orgány uskutečňující funkce státní správy (a zejména národní výbory, které tvoří daleko nejrozvětvenější soustavu státních orgánů a nejmasovějších společenských organizací), působí více pomocí metod a prostředků každé společenské organizace nežli pomocí metod a prostředků specifických pro socialistickou státní moc. V působnosti zastupitelských a jiných státních orgánů, uskutečňujících státní správu, převládá organizátorská práce, součinnost s ostatními organizacemi pracujících, masově organizační práce, vzájemná pomoc a spolupráce vyšších státních orgánů s nižšími, operativní styk s řízenými subjekty při řídicí, koordinační a sjednocující činnosti, kontrolní působnost a iniciativní působnost apod. nad vydáváním normativních právních aktů, nad administrativně příkazující činností a rozhodováním státních orgánů. Kompetence stanovená v Ústavě Československé socialistické republiky pro Národní shromáždění, vládu, Slovenskou národní radu a národní výbory pravdivost tohoto tvrzení potvrzuje.¹⁵⁰⁾

V působnosti státních orgánů, které plní funkce státní správy, projevuje se dále to, že jejich prostřednictvím lid nejenom vládne, ale i hospodaří (řídí hospodářství) a lze říci, že i když ne především, přece jen více a stále více hospodaří než vládne — že vládne především tím, že hospodaří. Projevuje se to v takových funkcích státní činnosti jako je plánování, financování, evidence, kontrola, materiální zajišťování úkolů, zajišťování úkolů pracovními silami apod., které v průběhu vývoje společnosti stále výrazněji vystupují do popředí. V ustanoveních Ústavy Československé socialistické republiky se tento tvůrčí charakter úkolů socialistického státu v činnosti orgánů státní moci a správy plně odráží.¹⁵¹⁾

¹⁵⁰⁾ Viz např. čl. 54 a 57 (Národní shromáždění), čl. 68 a 70 odst. 2 (vláda), čl. 78 odst. 3 a čl. 81 (Slovenská národní rada), čl. 87, 88, 92, 95 odst. 2, čl. 96 odst. 1 a j. (národní výbory) Ústavy ČSSR.

¹⁵¹⁾ Viz např. čl. 68 bod 3 (vláda); čl. 74 písm. c, d, f; čl. 78 odst. 2; čl. 85 odst. 3 (Slovenská národní rada); čl. 89, první sloupec čl. 90 (národní výbory); aj. Ústavy ČSSR.

Oprávnění a povinnost státních orgánů, které plní funkce státní správy, rozhodovat o právních poměrech občanů a organizací a upravovat právní poměry normativními právními akty na základě zákonů a k jejich provedení, tvoří v československém socialistickém státě pouze menší část jejich působnosti; činnost spojená vůbec s vydáváním právních předpisů a právních aktů, jimiž se zakládají, mění nebo ruší právní poměry subjektů ve společnosti, tedy nepřevládá v činnosti státních orgánů uskutečňujících státní správu. Také tato stránka kompetence má ovšem svůj výraz v normách práva, které stanoví působnost a pravomoc státních orgánů uskutečňujících funkce státní správy v ČSSR, zejména v její ústavě.¹⁵²⁾

Všechny tyto okolnosti a rysy působnosti a pravomoci československých socialistických orgánů státu uskutečňujících funkce státní správy, ovlivňují postavení a povahu jednotlivých složek zastupitelských orgánů státní moci a správy a dalších orgánů státu, vykonávajících státní správu.¹⁵³⁾ Vraťme se nyní ke sledování zkoumané problematiky a začneme znovu národními výbory jako základními články státních orgánů, které uskutečňují funkce socialistické státní správy v našem československém státě.

Výše jsme již učinili závěr, že národní výbor tvoří organizační jednotka zastupitelského sboru se všemi jeho složkami, které k plnění úkolů socialistického státu uskutečňují státní moc a správu a pouze jako jednotný celek může být nazván orgánem státní moci a správy v soustavě československých státních orgánů. Orgány národních výborů působí v rámci celé organizace národních výborů a netvoří součást samostatného systému orgánů socialistické státní moci nebo orgánů socialistické státní správy, ale jsou organizační formy činnosti národních výborů.

Mezi orgány národních výborů existuje celá stupnice rozdílné působnosti a pravomoci a rozdílný stupeň samostatnosti při plnění úkolů národních výborů v řízení hospodářské a kulturní výstavby ve svém územním obvodu i v ostatní činnosti národního výboru na svém území. Ve formách a metodách práce národního výboru a v působnosti jeho orgánů projevuje se — jak známo — převaha kolektivních volených orgánů nad správním aparátem, podřízenost správního aparátu voleným kolektivním orgánům.

Nejvýznamnější a nejvyšší organizační formou činnosti národního výboru, ve které je soustředěna úplnost moci národního výboru a která

¹⁵²⁾ Viz např. čl. 68 bod 5 (vláda); čl. 72 (ministerstva); čl. 84 odst. 3 (Slovenská národní rada); čl. 94 (národní výbory) Ústavy ČSSR.

¹⁵³⁾ Nebudeme všem těmto otázkám věnovat pozornost v plném rozsahu, zkoumat povahu všech složek a vyčerpávat jejich působnost, ale vezmeme v úvahu působnost a pravomoc z hlediska základního cíle, který jsme si vytkli, tj. vyřešit otázku samostatného pojmů orgánů státní správy v československém socialistickém státě.

pod vedením národních výborů vyšších stupňů a vlády uskutečňuje nejdůležitější funkce správy v řízení hospodářské a kulturní výstavby a v ostatní činnosti národního výboru, je plenární zasedání. Plenárnímu zasedání přísluší stanovit politickohospodářské směrnice pro vypracování plánů a schvalovat plány a rozpočty národních výborů, zřizovat hospodářské a rozpočtové organizace, určovat směr činnosti a hlavní úkoly orgánům národních výborů i hospodářských a rozpočtových organizací a kontrolovat plnění úkolů, vytvářet orgány národního výboru a provádět volbu jejich členů apod. Plenárnímu zasedání je vyhrazena pravomoc, kterou nelze přenést na jiný orgán národního výboru a která podtrhuje jeho vedoucí místo v organizační struktuře národního výboru.¹⁵⁴⁾ V pravomoci plenárního zasedání je rovněž vydávat obecně závazná nařízení národního výboru a schvalovat každé takové nařízení, které v neodkladných případech vydala jeho rada. Plenární zasedání je oprávněno rušit usnesení nebo rozhodnutí a opatření všech orgánů národních výborů a národních výborů nižších stupňů a měnit rozhodnutí svých odborů, jsou-li v rozporu s plánem a rozpočtem a ostatními jeho usneseními, usneseními národních výborů vyšších stupňů a vlády a dále se zákony a jinými právními předpisy.¹⁵⁵⁾ Plenární zasedání si může vyhradit kteroukoli otázku, která spadá do působnosti národního výboru, sama k rozhodnutí.¹⁵⁶⁾

Součástí voleného zastupitelského sboru a jeho užším výborem je rada národního výboru, volená plenárním zasedáním z jeho členů a jemu plně odpovědná, která pod vedením národního výboru a rady národního výboru vyššího stupně a vlády řídí a sjednocuje práci ostatních orgánů národního výboru i jeho organizací a zařízení. Zákon o národních výborech charakterizuje radu národního výboru slovy, že je výkonným orgánem národního výboru, který zabezpečuje a organizuje plnění úkolů národního výboru na všech úsecích hospodářské, kulturní a ostatní společenské činnosti, jež je ve správě národního výboru. Radě národního výboru přísluší řešit a rozhodovat všechny závažnější otázky širšího dosahu, pokud nejsou vyhrazeny plenárnímu zasedání národního výboru.¹⁵⁷⁾ Je orgánem nadřízeným komisím a odborům svého národního výboru a radám národních výborů nižších stupňů a může akty těchto orgánů rušit a akty odborů též měnit; komise má však v případě nesouhlasu se zrušením svého usnesení radou oprávnění obrátit se na plenární zasedání, které věc rozhoduje s konečnou platností. Rada národního výboru může

¹⁵⁴⁾ Viz § 22 zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

¹⁵⁵⁾ Viz §§ 20, 33 odst. 3, 43 odst. 3 a) zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

¹⁵⁶⁾ Viz § 42 odst. 1 věta druhá vl. nař. č. 71/1960 Sb. o rozšíření pravomocí a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

¹⁵⁷⁾ Viz § 25 zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

také pozastavit výkon usnesení plenárního zasedání národního výboru nižšího stupně až do rozhodnutí svého národního výboru.¹⁵⁸⁾

Mimořádný význam ve struktuře národního výboru připadá komisi m, které na rozdíl od dřívějších stálých komisí národního výboru charakterizuje nová ústava nejen jako orgány iniciativní a kontrolní, nýbrž též jako orgány výkonné,¹⁵⁹⁾ tedy orgány s rozhodovací pravomocí. Komise národního výboru jsou iniciativní, výkonné a kontrolní orgány pro jednotlivá odvětví nebo úseky činnosti národního výboru a národní výbor zřizuje na svém plenárním zasedání komise plánovací a finanční a komise odvětvové (např. zemědělská komise, komise pro výstavbu, školská komise apod.). Komisím národního výboru náleží pod vedením národního výboru a usměrňováním a koordinací rady řešit a rozhodovat zásadně všechny otázky, pokud nespadají do pravomoci národního výboru nebo jeho rady.¹⁶⁰⁾ Komise národního výboru jsou voleny plenárním zasedáním z poslanců národního výboru i z dalších občanů; jejich hlavní úloha spočívá v prohlubování soustavné účasti pracujících na činnosti národního výboru, v řízení podniků a organizací, včetně jejich kontroly a mimo to rozhodují též o právních poměrech organizací a občanů. V působnosti komise je rušit i měnit rozhodnutí a opatření příslušného odboru svého národního výboru.¹⁶¹⁾

Na postavení komisí národního výboru projevuje se velmi výrazně charakter národních výborů jako pracujících institucí. Do vydání zákona o národních výborech (č. 65/1960 Sb.) bylo uskutečňování úkolů a rozhodování konkrétních otázek na jednotlivých úsecích nebo odvětvích činnosti národního výboru svěřeno buď radě národního výboru (zejména u místních národních výborů), nebo aparátu rady národního výboru, tj. odborům rady NV; stálé komise, které měly povahu iniciativních a kontrolních orgánů, mohly sice usnesení národního výboru a rady a výkon rozhodnutí rady a jejího aparátu ovlivňovat, avšak samy neměly samostatnou rozhodovací pravomoc. V současné době komise národního výboru, řízené národním výborem a usměrňované ve své činnosti radou národního výboru, spojují na konkrétním úseku nebo odvětví činnosti národního výboru iniciativní a kontrolní působnost a soustavné organizování účasti pracujících s řešením úkolů státní, hospodářské a jiné správy a se samostatným rozhodováním — řízením podniků a organizací

¹⁵⁸⁾ Viz §§ 20, 29, 33 odst. 4, 43 odst. 3 aj. zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech; § 61 odst. 2 a 3 vl. nař. č. 71/1960 Sb. o rozšíření pravomocí a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

¹⁵⁹⁾ Čl. 95 odst. 3 Ústavy ČSSR.

¹⁶⁰⁾ Viz § 32 zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech; nebo § 52 odst. 2 vl. nař. č. 71/1960 Sb. o rozšíření pravomocí a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

¹⁶¹⁾ Viz § 33 odst. 3 zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

svého odvětví; představují tak další významný prvek v charakteru národního výboru jako pracující instituce i prvek příští komunistické samosprávy.

Pomocnou, avšak velmi důležitou složkou národního výboru jako státního orgánu (v podstatě jen městského, okresního a krajského) pro jednotlivá odvětví nebo úseky činnosti jsou také odbory národního výboru, složené ze zaměstnanců správního aparátu národního výboru a vedené jediným odpovědným vedoucím, zpravidla zároveň tajemníkem příslušné komise. Odbory jsou pomocníkem národního výboru, jeho rady a komisí při plnění úkolů hospodářské a kulturní výstavby, při kontrole a vyřizování správních záležitostí.¹⁶²⁾ Připravují odborné podklady pro volené orgány národního výboru a podávají jim iniciativní návrhy, pod vedením národního výboru a přímým řízením rady a podle pokynů příslušných komisí vyvíjejí organizačtorskou činnost, zabezpečují a kontrolují provádění usnesení národního výboru, jeho rady a komisí a řeší otázky, kterými je tyto orgány pověřují. Plní také úkoly, které pro ně vyplývají ze směrnic a pokynů ministerstev a vedoucích odborů národního výboru vyššího stupně, vydávaných v otázkách odborného vedení odvětví a v otázkách vyžadujících jednotné celostátní úpravy.¹⁶³⁾ Vedoucí odboru národního výboru vyššího stupně nebo příslušné ministerstvo jsou oprávněni rušit rozhodnutí a opatření vedoucího odboru národního výboru nižšího stupně.

Odbory národního výboru jsou při plnění úkolů národního výboru nejméně samostatny a volené orgány národního výboru (plenární zasedání, rada a komise) svými pracovními plány a pokyny rozhodují o tom, ve kterých konkrétních otázkách odvětví nebo úseku jsou odbory oprávněny také rozhodovat a činit opatření. Z povahy některých odborů však vyplývá, že nemohou být pověřeny samostatnou rozhodovací pravomocí v některém odvětví činnosti národního výboru (např. kontrolní odbor, plánovací odbor) nebo nemohou mít rozhodovací pravomoc vůbec (organizační odbor, který je jen pomocné povahy).

Sledujeme-li charakteristiku jednotlivých orgánů národních výborů, stanovenou normami práva, můžeme učinit tyto závěry: Předně — právní normy, které charakterizují orgány národních výborů, ukazují především na jejich úzký vztah k zastupitelským sborům, na jejich organizační sepijetí se zastupitelskými sbory, které národní výbory na svých plenárních zasedáních představují; proto o složkách národního výboru — třeba se samostatnou pravomocí rozhodovat a samostatnými vztahy k jiným orgánům — hovoří jako o orgánech ná-

¹⁶²⁾ § 64 vl. nař. č. 71/1960 Sb. o rozšíření pravomoci a odpovědnosti nár. výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

¹⁶³⁾ Viz §§ 42 a 43 zákona č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

rodního výboru (výkonných orgánech apod.) a nikoliv jako o samostatných orgánech státní správy. Za druhé — právní normy, které podávají charakteristiku orgánů národního výboru ukazují rovněž na pracovní charakter činnosti orgánů národního výboru a nejenom na jejich výkonnou pravomoc (např. komise národního výboru charakterizují též jako iniciativní a kontrolní orgány apod.).

Zákon o národních výborech a předpisy jej rozvádějící nehovoří o orgánech národního výboru paušálně jako o výkonných orgánech, a to proto, že pojem výkonného orgánu spojuje s rozhodovací pravomocí a že činnost, kterou vyvíjí, je také jinou prací a nelze ji vystihnout pouze jako výkon pravomoci. Bylo by zjednodušováním rozdílné působnosti a tím i povahy činnosti jednotlivých orgánů národních výborů, kdybychom o nich hovořili např. jako jen o výkonných orgánech (např. o komisích) a některé orgány národního výboru nemusí pak vůbec rozhodovat (např. některé odbory národního výboru). Pojem „výkonného orgánu“, který právní normy používají, pak nejen lépe vystihuje úzký vztah k národnímu výboru nežli pojem „orgán státní správy“, ale vyjadřuje — stejně jako „orgán státní správy“ — i to, že příslušný orgán má samostatnou rozhodovací pravomoc.

Pojem výkonného orgánu nemusí však obsahovat pravomoc vydávat normativní nebo alespoň individuální akty státní správy vůči všem nebo jednotlivým subjektům správního práva v určitém oboru působnosti (ve více nebo všech oborech působnosti) a tedy ani rozhodování o právních poměrech občanů a organizací, jak to nezbytně zahrnuje pojem orgánu státní správy; může vyjadřovat rozhodovací pravomoc pouze v otázkách řízení a organizování činnosti podřízených podniků a zařízení.

Jako příklad lze uvést plánovací komisi národního výboru. Do vydání vládního nařízení č. 33/1958 Sb. o organizaci výkonných orgánů národních výborů plnila plánovací komise funkci poradního, objektivního orgánu rady. Plánovací komise nevypracovávala sama plán a nepodávala návrh plánu rozvoje národního hospodářství spravovaného národním výborem, ani se neúčastnila přímo řízení národního hospodářství spravovaného národním výborem, ale pouze posuzovala pro radu plán, který sestavovaly odbory; nebyla proto výkonným orgánem.¹⁶⁴⁾ Po přijetí „Zásad o zvýšení ekonomické účinnosti řízení národního hospodářství spravovaného národními výbory“ byla plánovací komise objektivním orgánem rady pouze na úseku národního hospodářství spravovaného národními výbory a plánovaného ministerstvy; na úseku hospodářství spra-

¹⁶⁴⁾ Viz § 2 odst. 1 věta druhá vyhlášky č. 124/1955 Ú. l. o statutu plánovacích komisí národních výborů.

vovaného i samostatně plánovaného národními výbory zúčastnila se však plánovací komise plánování a řízení radou řízených organizací a měla od rady národního výboru na základě právních norem stanovenou i rozhodovací pravomoc.¹⁶⁵) Byla proto také orgánem výkonným a nejenom objektivním.

V současné době je plánovací komise orgánem národního výboru pro plánování celého hospodářství, které je ve správě národního výboru. Řídí a zabezpečuje vypracování plánu plánovacím odborem, řídí účast jiných komisí při vypracování plánu jejich odvětví nebo úseků, předkládá návrh radě a zabezpečuje plnění plánu a jeho kontrolu v hospodářství řízeném národním výborem; v rozsahu stanoveném plenárním zasedáním má plánovací komise také rozhodovací pravomoc.¹⁶⁶) Plánovací komise však ani v současné době nevydává normativní akty státní správy ani ve správním řízení zpravidla nerozhoduje o právních poměrech občanů a organizací, a v takovém případě nelze ani z hlediska formy činnosti (a tedy nejenom z hlediska organizačního sepětí se zastupitelským sborem a ostatními orgány) hovořit jako o orgánech státní správy.

Z uvedeného vyplývá, že přestože orgány národního výboru mohou plnit úkoly národního výboru také formou státní správy, vyvíjející státní správu k uskutečňování funkcí socialistického státu, nemohou být nazvány orgány státní správy, nemohou však být souhrnně charakterizovány ani jako výkonné orgány národního výboru. Zákon o národních výborech a prováděcí předpisy proto hovoří o nich v souhrnu pouze jako o orgánech národního výboru.

Dalším státním orgánem, který uskutečňuje funkce socialistické státní správy v Československé socialistické republice a na němž hodláme pověřit naše závěry, je Slovenská národní rada. I zde vycházíme z toho, co bylo řečeno výše, že totiž Slovenskou národní radu jako státní orgán a národní orgán státní moci a správy na Slovensku představuje zastupitelský sbor se všemi svými orgány a že pouze v tomto souhrnu může být nazvána národním orgánem státní moci a správy na Slovensku. Orgány Slovenské národní rady jsou organizační formy pro činnost Slovenské národní rady; v nich tato jedná, usnáší se a rozhoduje a vyvíjí organizátorskou a jinou práci v otázkách své působnosti k uskutečňování úkolů československého socialistického státu na Slovensku.

Proti minulým ústavním zákonům má Slovenská národní rada své vlastní orgány v čele s předsednictvem, a to komise, pověřence a předsednictvo Slovenské národní rady s rozhodovací pravomocí. Zásadní

¹⁶⁵) Vl. vyhláška č. 96/1958 Ů. l., kterou se vydává vzorový statut plánovacích komisí rad národních výborů.

¹⁶⁶) § 54 odst. 5 vl. nař. č. 71/1960 Sb. o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

otázky působnosti Slovenské národní rady spadají do pravomoci zastupitelského sboru — tj. zasedání Slovenské národní rady (např. usnášet se na zákonech Slovenské národní rady, volit orgány Slovenské národní rady, schvalovat rozpočet Slovenské národní rady, podávat návrhy zákonů Národnému shromáždění, projednávat zprávy svého předsednictva, komisi a pověřenců a vykonávat kontrolu v mezích vlastní pravomoci Slovenské národní rady atd.¹⁶⁷⁾ Jaká je však charakteristika jednotlivých orgánů Slovenské národní rady?

Předsednictvo Slovenské národní rady je podle ústavy Československé socialistické republiky výkonným orgánem Slovenské národní rady v rámci její pravomoci, který zabezpečuje provádění zákonů a zejména dbá, aby úkoly státního plánu byly na Slovensku plněny rovnoměrně a v plném souladu s plánem. Předsednictvu přísluší řízení a sjednocování práce komisí a pověřenců Slovenské národní rady, projednávání jejich zpráv a příprava návrhů pro zasedání SNR. V pravomoci předsednictva SNR je dále vydávat usnesení a nařízení na základě zákonů Slovenské národní rady a k jejich provedení. Předsednictvo SNR jmenuje a navrhuje státní funkcionáře na Slovensku, a to v rozsahu stanoveném vládou.¹⁶⁸⁾

Pro jednotlivé úseky své činnosti zřizuje Slovenská národní rada komise SNR a volí její členy ze svých poslanců a jiných významných pracovníků na Slovensku. Komise Slovenské národní rady jsou v ústavě charakterizovány jako iniciativní, kontrolní a výkonné orgány, jejichž úkolem je sledovat plnění úkolů hospodářského a kulturního rozvoje Slovenska, jednat a usnášet se o nich a předkládat svá usnesení a návrhy Slovenské národní radě a jejímu předsednictvu. Prostřednictvím komisí zajišťuje Slovenská národní rada především účast pracujících a jejich dobrovolných organizací na své práci a rozhodování.¹⁶⁹⁾ Oproti bývalým výborům odlišují se komise Slovenské národní rady zejména tím, že mají práva výkonných orgánů a jsou na příslušných úsecích výkonnými orgány, které jsou nadřizeny pověřencům a jejich aparátu. Z komisí SNR má zvláště významné úkoly a postavení Slovenská plánovací komise, která je jednak orgánem Slovenské národní rady pro plánování a jednak oblastním orgánem Státní plánovací komise.¹⁷⁰⁾

V oborech státní správy stanovených zákonem Národního shromáždění, volí Slovenská národní rada z členů svého předsednictva pověřence Slovenské národní rady. Jde o obory státní správy, jejichž úkoly jsou

¹⁶⁷⁾ Článek 74 Ústavy ČSSR.

¹⁶⁸⁾ Článek 83 Ústavy ČSSR.

¹⁶⁹⁾ Viz článek 78 Ústavy ČSSR.

¹⁷⁰⁾ Viz § 2 zákona č. 108/1960 Sb. o určení úseku státní správy, ve kterých působí pověřenci Slovenské národní rady.

takového charakteru a takového rozsahu, že při řešení takových úkolů vystupují do popředí některé zvláštní otázky Slovenska, nebo že tyto úkoly vyžadují ve velkém rozsahu operativní styk s místními státními orgány na Slovensku, zejména národními výbory (např. školství a kultura, zdravotnictví apod.). Pověřenci jsou zpravidla předsedy příslušných komisí a zároveň řídí příslušné odbory, které nejsou samostatnými orgány státní správy, ani výkonnými orgány, ale pouze administrativně technickým aparátem Slovenské národní rady a jejího předsednictva, komisí a pověřenců; pověřenec je orgánem Slovenské národní rady, respektive jejího předsednictva jako osoba. Pověřencům (příp. příslušným odborům) připadá plnit úkoly jim svěřené v mezích pravomoci Slovenské národní rady a další úkoly státní správy v hospodářské a kulturní výstavbě Slovenska, které jim vymezuje vláda; náplň jejich činnosti nezahrnuje tedy celou šířku problematiky jejich úseku, v němž působí.¹⁷¹⁾

Sledujeme-li charakteristiku orgánů Slovenské národní rady, stanovenou Ústavou Československé socialistické republiky i prováděcími předpisy, dospíváme ke stejným závěrům jako u orgánů národních výborů. Úzký vztah orgánů Slovenské národní rady k zastupitelskému sboru nedovoluje nazvat kterýkoliv orgán Slovenské národní rady samostatným orgánem státní správy, i když v jeho pravomoci je taková pravomoc, jako je vydávat na základě zákonů Slovenské národní rady a k jejich provedení usnesení a nařízení (tedy pravomoc předsednictva SNR). Nelze však nazvat všechny orgány Slovenské národní rady ani jako orgány pouze výkonné, neboť tím nevystihujeme zejména iniciativní a kontrolní působnost komisí Slovenské národní rady nebo pomocný charakter odborů Slovenské národní rady, jež nemají samostatnou rozhodovací pravomoc.

Poněkud odlišná situace na rozdíl od národních výborů a Slovenské národní rady je při řešení problematiky samostatnosti orgánů socialistické státní správy u nejvyšších orgánů československého socialistického státu a ostatních ústředních orgánů státu. Jde tedy nejen o Národní shromáždění, presidenta republiky a vládu, ale i o ministerstva a ostatní samostatné ústřední orgány státu, které uskutečňují funkce státní správy v jednotlivých oborech; ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy budeme se však zabývat odděleně od řešení povahy nejvyšších státních orgánů Národního shromáždění, presidenta republiky a vlády.

Výše jsme již uvedli, z jakých hledisek nazývá ústava Československé socialistické republiky tři nejvyšší státní orgány, tj. Národní shromáž-

¹⁷¹⁾ Článek 85, čl. 87 odst. 4 věta druhá Ústavy ČSSR.

dění, presidenta republiky a vládu „orgány státní moci“ a ukázali jsme na jejich jednotu při výkonu nejvýznamnějších funkcí státní moci. Ústava výrazně vyjadřuje však také pracovní ráz činnosti nejvyšších státních orgánů.

Pokud jde o Národní shromáždění, zdůrazňuje ústava zejména jeho kontrolní činnost a kontrolní činnost jeho orgánů a stanoví, že veškerou svou činností, zejména prací svých výborů a poslanců aktivně působí k tomu, aby úkoly socialistického státu byly plněny. Kromě zákonodárné pravomoci, kterou má na území celého státu, přísluší Národnímu shromáždění projednávat a usnášet se o základních otázkách státní politiky, sledují jak pracují národní výbory, pomáhá jim plnit jejich úkoly, působí svými usneseními na utváření jejich organizace a na jejich činnost a vykonává jinou působnost, která z Národního shromáždění činí v duchu leninských požadavků pracující instituci.¹⁷²⁾ Podle nové ústavy nemá být předěl mezi usnášením a prováděním ani v celostátním měřítku a Národní shromáždění — nejvyšší zastupitelský sbor československého socialistického státu se má činně podílet na práci, kterou jsou jeho zákony a jiná usnesení uváděna v život.

Národní shromáždění přes pracovní charakter jeho činnosti nelze však charakterizovat jako nejvyšší orgán státní moci a správy, neboť nemá orgány té povahy jako národní výbory nebo Slovenská národní rada. Předsednictvo Národního shromáždění není výkonným orgánem Národního shromáždění, ale takovým užším sborem, který jednak řídí práci Národního shromáždění, avšak jeho působnost není zásadně stanovena odlišně od Národního shromáždění; ústava říká, že — za podmínek jí stanovených a s uvedenými výjimkami — vykonává předsednictvo působnost svého Národního shromáždění.¹⁷³⁾ Zákony a ostatní usnesení Národního shromáždění provádí — jak známo — samostatný státní orgán — vláda, která není přímo výkonným orgánem Národního shromáždění, ale samostatným nejvyšším, výkonným orgánem státní moci.

V ý b o r y Národního shromáždění, které Národní shromáždění zřizuje z řad svých poslanců pro hlavní úseky státní a společenské činnosti, nemají povahu komisí Slovenské národní rady; jsou zřizovány jako pracovní a iniciativní orgány Národního shromáždění bez výkonné pravomoci, které sledují a projednávají plnění úkolů v hospodářské a kulturní výstavbě a dávají podněty k činnosti státních orgánů. Úkolem výborů Národního shromáždění a všech poslanců je především mít co nejtěsnější styk s pracujícími a jejich organizacemi a spolupracovat s vládou a je-

¹⁷²⁾ Viz článek 40 a další Ústavy ČSSR.

¹⁷³⁾ Článek 60 Ústavy ČSSR.

jími členy při plnění jejich úkolů. Výbory Národního shromáždění mají právo zvát do svých schůzí členy vlády i představitele jiných státních orgánů a mohou si také vymoci, aby se jejich schůzí zúčastnili, mohou vyžadovat od nich informace, zprávy a vyjádření k projednávaným otázkám, avšak nejsou oprávněny ukládat členům vlády a představitelům jiných státních orgánů úkoly a dávat jim závazné pokyny.¹⁷⁴⁾

Rovněž p r e s i d e n t republiky není orgánem Národního shromáždění, ale představitelem nejvyšší státní moci, jehož působnost je v mezích dělby práce mezi nejvyššími státními orgány od Národního shromáždění oddělena a samostatná.¹⁷⁵⁾

V l á d a je podle ústavy Československé socialistické republiky nejvyšší organizátor socialistické výstavby, jehož úkolem je zajišťovat provádění úkolů socialistického státu v praxi, a to soustavně a každodenně, na celém území republiky a téměř ve všech oblastech státní a společenské činnosti (v oblasti hospodářské a kulturní výstavby a zvyšování životní úrovně pracujících i v oblasti upevňování bezpečnosti země a rozvíjení mírové zahraniční politiky). Vláda stojí v čele veškeré správy jako nejvyšší řídicí orgán; sjednocuje, řídí a kontroluje činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy a řídí a kontroluje práci národních výborů, čímž zajišťuje souladné spojení oborového principu řízení hospodářské a kulturní výstavby a správy státu s principem územním.

Celostátním řízením práce aparátu státní a hospodářské správy zabezpečuje vláda jednotu jeho působení na území celého státu ve všech územních jednotkách a ve všech odvětvích správy státu a národního hospodářství. Významná je úloha vlády v plánování hospodářské a kulturní výstavby; připravuje dlouhodobé a stanoví roční plány, připravuje státní rozpočet, zajišťuje a kontroluje plnění plánu a rozpočtů apod. Na základě zákonů a k jejich provedení vydává vláda usnesení a nařízení a sleduje a zajišťuje jejich plnění, zabezpečuje plnění zákonů a dodržování státní disciplíny atd.¹⁷⁶⁾

Jako nejvyšší v ý k o n n ý orgán státní moci lze vládu charakterizovat také jako nejvyšší orgán státní správy v Československé socialistické republice, který komplexně a samostatně zajišťuje výkon veškeré státní správy na území státu a vykonává její nejvyšší funkce. Všimněme si však, za jakých podmínek charakterizujeme vládu jako nejvyšší orgán státní správy v ČSSR. Předně — přes své úzké funkční sepětí s nejvyšším státním orgánem — je vláda s a m o s t a t n ý m státním orgánem, odděleným od Národního shromáždění; za druhé — jako nejvyšší

¹⁷⁴⁾ Článek 53 a 54 Ústavy ČSSR.

¹⁷⁵⁾ Článek 62 Ústavy ČSSR.

¹⁷⁶⁾ Článek 68 Ústavy ČSSR.

výkonný orgán státní moci, který stojí v čele státní správy na území celého státu, soustřeďuje nejvyšší funkce socialistické státní správy, projevující se zejména v pravomoci vydávat na základě zákonů a k jejich provedení usnesení a nařízení, po celostátních zákonech a zákonných opatřeních nejvyšší právní závaznosti.

Po rozboru právní povahy nejvyšších státních orgánů můžeme tedy učinit závěr, pokud jde o základní otázku, kterou sledujeme, tj. za jakých podmínek je orgán socialistického státu „pouhým“ orgánem státní správy. Orgánem státní socialistické správy je státní orgán za dvou podmínek: za prvé, je-li organizačně oddělen od zastupitelského sboru, který působí na příslušném území státu a je-li tedy samostatným státním orgánem, i když zastupitelskému sboru přímo nebo nepřímo odpovědným; za druhé vykonává-li nejen pracovní, ale i mocenské funkce státní správy, zejména má-li pravomoc vydávat normativní nebo individuální akty státní správy (nebo obojí), zavazující všechny nebo jednotlivé subjekty na určitém území státu.

Není-li orgán organizačně oddělen od územně příslušného zastupitelského sboru, ale je-li jeho orgánem a má-li při plnění úkolů státu pravomoc vydávat normativní nebo individuální akty státní správy (nebo obojí), je orgánem výkonným; takovým orgánem je např. rada národního výboru, předsednictvo Slovenské národní rady a takovou funkci plní také komise národního výboru a komise Slovenské národní rady. Výkonným orgánem lze nazvat také orgán, který nevydává zpravidla akty státní správy, ale který má jinou rozhodovací pravomoc ve státním a hospodářském aparátu (např. plánovací komise národního výboru). Výkonným orgánem však není orgán zastupitelského sboru bez rozhodovací pravomocí (např. výbor Národního shromáždění, odbor Slovenské národní rady, organizační odbor národního výboru apod.).

Dosavadní zkoumání státních orgánů uskutečňujících funkce státní správy v Československé socialistické republice nás přesvědčuje o tom, že v současné etapě výstavby státních orgánů u nás netvoří orgány státní správy samostatný a ucelený systém, tj. systém organizačně oddělený od zastupitelských sborů pracujícího lidu; základní články československého státního aparátu — národní výbory a také Slovenská národní rada jsou orgány státní moci a správy. Určitou ucelenou část systému orgánů státní správy, organizačně oddělených od územně příslušného zastupitelského sboru, tj. Národního shromáždění, tvoří pouze ústřední státní orgány, které jsou vytvářeny a organizovány k výkonu funkcí státní, hospodářské a jiné správy na jednotlivých úsecích a v odvětvích správy státu a řízení hospodářství a kultury. Ústava ČSSR označuje tyto orgány jako „ministerstva a ostatní ústřední

orgány státní správy“ a stanoví zejména jejich podřízenost vládě jako nejvyššímu výkonnému orgánu státní moci, tj. nejvyššímu orgánu státní správy v ČSSR.¹⁷⁷⁾

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy jsou jedinými orgány československého socialistického státu, které sama Ústava ČSSR charakterizuje jen jako „orgány státní správy“. Prozkoumáme, zdali nebo v jakém rozsahu¹⁷⁸⁾ odpovídá tato charakteristika ústředních orgánů našim dosavadním závěrům.

V organizaci správy státu a řízení hospodářské a kulturní výstavby je v československém socialistickém státním a hospodářském aparátě uplatňován spolu s územním principem¹⁷⁹⁾ také princip, podle kterého se organizace národního hospodářství, kultury a správy člení na odvětví neboli resorty (odvětvový, resortní princip) nebo na jiné úseky (sféra státní správy). Správné pochopení toho, co je odvětvím národního hospodářství, kultury apod. a odvětvovým oborem státní správy, a co je jiným úsekem (sférou státní správy), má pro charakter ústředních orgánů státní správy velký význam.

Odvětví (resort) souvisí s dělením státní správy podle předmětu správní činnosti, tj. podle druhů věcí, jimiž se správa zabývá. Odvětví spočívá v seskupení a v organizačním oddělení stejných nebo příbuzných věcí, které jsou předmětem správy a v jejich řízení jediným a jednotným systémem orgánů správy v celostátním měřítku (např. odvětví dopravy a spojů seskupuje a organizačně odděluje věci železniční, silniční, letecké a vodní dopravy a věci pošt a telekomunikací a řídí je ministerstvo dopravy a spojů a jeho orgány). Naproti tomu jiným úsekem (sférou státní správy) rozumíme seskupení určitých funkcí správní činnosti, které stát vykonává pro všechna nebo některá odvětví a které nemají vlastního samostatného předmětu; tato činnost má tedy funkční (meziodvětvovou, mezirezortní) povahu (tzv. funkční činnost jako např. plánování, financování, státní kontrola, statistika aj.) a orgány, které ji vykonávají (ať v celostátním měřítku, v místech apod.), lze nazvat funkčními orgány.

Odvětvový princip v organizaci národního hospodářství, kultury a správy státu je principem, podle kterého jsou státní orgány a organizace (jako administrativní, hospodářské, vojenské a jiné orgány a organizace)

¹⁷⁷⁾ Viz např. čl. 68 bod. 1 a čl. 72 Ústavy ČSSR.

¹⁷⁸⁾ Ústava ČSSR připouští také ústřední orgány státu, které nemají povahu ústředních orgánů státní správy (viz např. čl. 47, čl. 60 odst. 3, čl. 62 odst. 1 bod 6 apod.).

¹⁷⁹⁾ Vedle základního dělení státu setkáváme se v československém socialistickém státě se speciálním územním dělením, které slouží potřebám a podmínkám určitých úseků státní správy (např. dělení na obvody pro orgány báňské správy); toto speciální územní členění se nevztahuje na základní články státního zřízení a tvoří ani základ pro organizaci národního hospodářství v našem československém socialistickém státě.

nebo jejich součástí seskupeny do jednoho organizačního celku (odvětví, rezortu), který je řízen prostřednictvím odvětvového (rezortního) ústředního státního orgánu — ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy; tyto orgány a organizace jsou spolu navzájem spjaty vztahy podřízenosti a nadřízenosti, které u orgánů uskutečňujících funkce správy probíhají všemi nebo některými územními jednotkami státu a v jejichž čele je příslušný ústřední orgán státní správy, do jehož oboru toto odvětví (resort) spadá. Odvětvové orgány státu působí ovšem v rozsahu celého odvětví národního hospodářství a kultury a vykonávají v něm státní správu a nejsou omezeny jen na řízení státních hospodářských a kulturních organizací a jejich orgánů. Odvětvové orgány státu vykonávají tedy působnost v určitém odvětvovém oboru státní činnosti, státní správy.

Ministerstva a ostatní ústřední orgány mají na rozdíl od vlády, která zajišťuje a organizuje plnění úkolů státu ve všech odvětvích správy a na všech úsecích a ve všech sférách státní správy, působnost dílčí a působí vždy na určitém úseku nebo v určitém konkrétním odvětví národního hospodářství, kultury a správy státu. Z hlediska svého postavení v organizaci ústředního řízení a správy a z hlediska složení a vedoucího článku možno mezi ústředními orgány státní správy rozlišovat několik skupin.

Především jsou to ústřední sborové orgány státní správy v čele s členem vlády, převážně funkční povahy, které neřídí určitá odvětví, nýbrž vykonávají správu v určité sféře či oblasti státní a hospodářské činnosti; sem patří např. Státní plánovací komise, Státní komise pro rozvoj a koordinaci vědy a techniky, Státní komise pro otázky organizace a systemizace správy aj. Ačkoliv tyto ústřední státní orgány vytvářejí pro plnění často rozsáhlých pracovních úkolů rozvětvený správní aparát (např. Státní plánovací komise své odbory), je rozhodování těchto orgánů rozděleno v podstatě mezi řídicí sborový orgán a jeho předsedu (případně jeho sekretariát).

V systému ústředních státních orgánů, které plní úkoly v určitém odvětví nebo úseku státní správy tvoří daleko nejrozsáhlejší skupinu ministerstva. Jsou to ústřední orgány státní správy s jedním odpovědným vedoucím — ministrem a členem vlády, které vykonávají správu převážně v odvětvích řízení národního hospodářství a kultury (např. ministerstva paliv a energetiky, hutního průmyslu a rudných dolů, chemického průmyslu, těžkého strojírenství, všeobecného strojírenství, potravinářského průmyslu, spotřebního průmyslu, výstavby, zemědělství, lesního a vodního hospodářství, dopravy a spojů, vnitřního obchodu, školství a kultury, zdravotnictví) nebo odvětvích správy státu (ministerstva vnitra, spravedlnosti, zahraničních věcí, obrany země); jako ministerstva jsou také organizovány i funkční ústřední orgány

státní správy (např. ministerstvo financí je převážně funkčním ústředním orgánem státní správy, dříve ministerstvo státní kontroly aj.). K této nejrozsáhlejší skupině ústředních státních orgánů lze zahrnout i jiné ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je ministr (např. Ústřední úřad státní kontroly a statistiky).

Třetí skupinu tvoří ústřední orgány státu, které jsou postaveny na roveň ministerstvům a jejichž činnost řídí rovněž přímo vláda, avšak v jejichž čele nestojí ministr-člen vlády, nýbrž vedoucí, který je podřízen vládě jako sborovému nejvyššímu výkonnému orgánu státní moci; jsou jak resortní tak funkční povahy. Patří sem např. Státní úřad sociálního zabezpečení, Ústřední úřad pro věci národních výborů, Ústřední správa nákupu zemědělských výrobků, Ústřední geologický úřad, Ústřední báňský úřad apod. a lze k nim přiřadit i takové vědecké nebo kulturní instituce jako Československá akademie věd, Výbor pro státní ceny Klementa Gottwalda apod.

Poslední skupina je složena z takových ústředních orgánů státu, řízených jednotlivým vedoucím nebo kolegiálním orgánem, které nejsou postaveny na roveň ministerstvům, nýbrž jejich řídící orgán (vedoucí, výbor apod.) je podřízen určitému ministru (sborovému orgánu státní správy na čele s členem vlády). Jsou to: Ústřední správa geodesie a kartografie, jejíž vedoucí je podřízen ministru vnitra, Úřad pro normalizaci a měření a Úřad pro patenty a vynálezy podřízené Státní komisi pro rozvoj a koordinaci vědy a techniky, Československý výbor pro rozhlas a televizi, podřízený ministru školství a kultury apod.

Úkoly, které ústřední orgány státu, zejména ministerstva, plní pod vedením vlády a svých vedoucích orgánů, jsou velmi rozmanité. Liší se nejen z hlediska předmětu správní činnosti, tj. podle druhů věcí, jimiž se správa zabývá, nebo z hlediska funkcí, které vykonávají pro všechna nebo některá odvětví; zvláštní důležitosti nabyly i rozdíly v úkolech ústředních orgánů státní správy podle toho, zda působí v hospodářství řízeném národními výbory a zda a pokud přímo řídí své výrobní hospodářské jednotky (podniky a jiné organizace). Pojem ústředního orgánu státní správy nevystihuje vždy přesně jejich postavení a různorodou činnost, kterou při plnění úkolů státu tyto orgány uskutečňují. V právních normách setkáváme se také s různou charakteristikou postavení těchto státních orgánů (orgány vlády, ústřední orgány státní správy apod.) a s různým pojmenováním ústředních orgánů státní správy (státní komise, státní výbory, ministerstva, ústřední úřady, ústřední správy atd.). Z hlediska účelu práce všimněme si však pouze některých rozdílů mezi ústředními orgány státní správy, které vykonávají pro všechna nebo některá odvětví funkční činnost a mají tedy meziresortní povahu a resortními orgány státní správy.

Vezměme si jako příklad ústředního orgánu státní správy meziodvětvové povahy Státní plánovací komisi a ukažme — v rámci našich možností — její složitou povahu. Zákon o Státní plánovací komisi charakterizuje Státní plánovací komisi jako ústřední orgán vlády pro plánování rozvoje národního hospodářství¹⁸⁰⁾ Československé socialistické republiky a vychází tedy z koncepce, že nositelem pravomoci ve sféře přípravy a provádění jednotného hospodářského plánu je zásadně vláda. Působnost, kterou má Státní plánovací komise jako ústřední orgán vlády pro plánování rozvoje národního hospodářství, lze z hlediska povahy rozdělit na dvě (nebo tři) části: Předně jsou to úkoly, které ukládají Státní plánovací komisi vypracovávat návrhy ve věcech, ve kterých je rozhodnutí vyhrazeno vládě; jde o určování státní hospodářské politiky, o řešení základních problémů koncepce rozvoje národního hospodářství.¹⁸¹⁾ Do této skupiny možno zařadit také úkol Státní plánovací komise vypracovávat pro vládu posudky návrhů hospodářského dosahu, které vládě předkládají jiné orgány,¹⁸²⁾ čímž Státní plánovací komise vykonává funkci poradního, objektivního orgánu vlády.

Druhá základní skupina úkolů Státní plánovací komise zahrnuje působnost, kterou má při přípravě podkladů potřebných pro určení koncepcí vládou a zejména, která vyplývá ze zajišťování jednotného provádění státní hospodářské politiky (např. provádět ve státních plánech rozvoje národního hospodářství změny v rámci proporcí a koncepcí stanovených vládou, stanovit na základě státních plánů dílčí úkoly ústředním orgánům a krajským národním výborům, stanovit metodiku plánování národního hospodářství atd.¹⁸³⁾ I v této druhé sféře působnosti zůstává Státní plánovací komise orgánem vlády — a její pravomoc je od pravomoci vlády odvozena — ale jako orgán vlády rozhoduje ve vlastní pravomoci. Státní plánovací komise je oprávněna vydávat na základě zákona o Státní plánovací komisi, předpisů podle něho vydaných a k jejich provedení v oboru své působnosti obecné právní předpisy.¹⁸⁴⁾

Státní plánovací komise, jejíž předseda je členem vlády republiky a jejíž členové jsou někteří hospodářští ministři — členové vlády a jiní významní představitelé hospodářského života, vědy a techniky — má ovšem výjimečné postavení mezi ústředními orgány státu meziresortní povahy i vůči všem ústředním orgánům státní správy, jimž může ukládat — jak jsme viděli — i úkoly. Povaha Státní plánovací komise, kterou jsme se snažili alespoň stručně naznačit, je tedy velmi odlišná od některých ji-

¹⁸⁰⁾ Zákon č. 41/1959 Sb. o Státní plánovací komisi ve znění zákona č. 1/1961 Sb.

¹⁸¹⁾ § 1 odst. 2 písm. a, b, d, a i, věta první vl. nařízení č. 44/1959 Sb., kterým se stanoví Statut Státní plánovací komise ve znění vl. nař. č. 2/1961 Sb.

¹⁸²⁾ § 1, odst. 2, písm. j Statutu Státní plánovací komise.

¹⁸³⁾ § 1 odst. 2 písm. c, ch, h, a j, statutu Státní plánovací komise.

¹⁸⁴⁾ Viz § 6 zákona o Státní plánovací komisi.

ných ústředních orgánů státní správy, zejména resortních, ale patří — podle formulace ustavení ústavy — mezi „ostatní ústřední orgány státní správy“; je od vlády organizačně oddělena a má — byť od vlády odvozenou — na základě zákona stanovenou pravomoc vydávat normativní akty státní správy.

Avšak i jiné ústřední orgány státní správy meziresortního charakteru, které vykonávají pro vládu nejrůznější funkce správy, mají pravomoc ukládat určité úkoly resortním ústředním orgánům státní správy a jiným státním orgánům a subjektům nebo mají i pravomoc vydávat obecné právní předpisy (např. Státní komise pro rozvoj a koordinaci vědy a techniky, Státní mzdová komise, Ústřední úřad státní kontroly a statistiky, ministerstvo financí apod.). Je proto třeba vzít v úvahu, že pojem ústředního orgánu státní správy nemůže plně vystihovat jejich různorodou povahu a postavení v organizaci oborové státní správy v celostátním měřítku (např. ministerstvo financí je nejenom orgánem meziresortní povahy, ale zároveň je orgánem odvětvovým, který řídí podřízené orgány a organizace a je s nimi spjat vztahy podřízenosti a nadřízenosti.¹⁸⁵⁾

A tak lze říci, že pojem ústředního orgánu státní správy pro ústřední orgány meziresortní povahy se samostatnou rozhodovací pravomocí nebo i bez samostatné rozhodovací pravomoci nemůže plně charakterizovat jejich rozmanitou povahu, málo říká o skutečném a právním postavení každého konkrétního ústředního orgánu ve státním hospodářském aparátě. Když charakterizuje Ústava Československé socialistické republiky určité ústřední orgány jako ústřední orgány státní správy, vyjadřuje jenom nejobecnější znak ústředních orgánů státní správy, tj., že „ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy mohou vydávat na základě zákonů a vládních nařízení a k jejich provedení obecně závazné právní předpisy“.¹⁸⁶⁾ Ústava ČSSR nemůže tyto státní orgány charakterizovat blíže, protože nemůže nahrazovat ostatní zákony a právní předpisy a upravovat působnost tak rozmanitých a zároveň měnících se ústředních orgánů státní správy meziresortního charakteru.

S obdobnou problematikou setkáváme se i při charakteristice ústředních orgánů státní správy, které řídí určitá odvětví (resorty) a které

¹⁸⁵⁾ Různorodá povaha ústředních orgánů a jejich postavení v jednotném komplexu orgánů ústředního řízení a správy na čele s vládou je v legislativě vyjádřena někdy také tím, že ústřední orgán je charakterizován jednak jako ústřední orgán státní správy a jednak jako orgán vlády. Tak např. Ústřední geologický úřad je podle vl. nař. č. 11/1958 Sb. o organizaci státní geologické služby charakterizován jako ústřední orgán státní správy pro geologický výzkum a průzkum na celém území státu a jako orgán vlády v otázkách ochrany přírodního bohatství státu a evidence zásob ložisek nerostů.

¹⁸⁶⁾ Článek 72 Ústavy ČSSR.

proto lze nazvat resortními (odvětvovými) ministerstvy nebo jinými ústředními orgány státní správy.

Třeba říci, že jako resortní (odvětvový) orgán plní ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy funkci nadřízeného hospodářského, školského, vojenského a jiného orgánu státního a hospodářského aparátu, kterážto funkce ještě sama o sobě nečiní z ministerstva orgán státní správy a je tedy vždy nejen odvětvovým orgánem, který vykonává působnost ve svém resortu, ale je ústředním orgánem státní správy, který vykonává působnost v celém oboru předmětu své správy, dotýkající se jiných odvětví a všech občanů ve státě (viz výše).

Naše legislativa počítá v některých konkrétních případech s tím, že ministerstva vykonávají funkci nadřízeného hospodářského orgánu, což můžeme ukázat na příkladě. Ústřední báňský úřad vydal k provedení horního zákona vyhlášku,¹⁸⁷⁾ ve které stanovil, že „dobývací prostor stanoví k návrhu organizace, která připravuje investiční úkol, ústřední hospodářský orgán [proloženo mnou V. D.] v dohodě s Ústředním báňským úřadem“; přitom „ústředním hospodářským orgánem se rozumí ústřední úřad nebo jiný ústřední orgán, do jehož působnosti spadá dobývání nerostů...“ (viz § 2 odst. 1 vyhlášky). Ve stejné funkci nadřízeného hospodářského orgánu vystupuje podle našeho názoru také ministerstvo při řízení sobě podřízených výrobně hospodářských jednotek a účelových organizací podle zákona o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích.¹⁸⁸⁾ Ústava Československé socialistické republiky však počítá především s tím, že odvětvová ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy vykonávají působnost nejen ve svém odvětví, ale v celém odvětvovém oboru své působnosti, a k tomu jim dává pravomoc „vydávat obecně závazné právní předpisy“. Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy vydávají ovšem také individuální akty státní správy v rozsahu stanoveném zákony a usneseními a nařízeními vlády.

Působnost resortních ústředních orgánů státní správy a jejich povaha (ministerstev a ostatních) je tudíž rovněž velmi rozmanitá a nelze ji zachytit v ústavě jako základním zákonu státu. Ústava Československé socialistické republiky charakterizuje tyto ústřední státní orgány tím, že „mohou vydávat na základě zákonů a k jejich provedení obecně závazné právní předpisy“; taková charakteristika je přirozeně neobyčejně kusá a tyto státní orgány vykonávají i jinou činnost k plnění úkolů státu,

¹⁸⁷⁾ Vyhláška č. 260/1957 Ú. l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o dobývacích prostorech, o způsobu jejich stanovení a o jejich evidenci, vydaná k provedení zákona č. 41/1957 Sb. o využití nerostného bohatství (horního zákona) podle § 57 odst. 1 písm. a).

¹⁸⁸⁾ Viz vyhláška č. 68/1958 Sb. o úplném znění zákona č. 51/55 Sb. o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích.

avšak ústava může stěží nahrazovat ostatní zákony a jiné normativní právní akty a vydávání obecně závazných předpisů je nejobecnějším specifickým znakem ústředních orgánů státní správy. Nemá-li pak ústřední orgán pravomoc vydávat obecně závazné právní předpisy, nelze jej charakterizovat jako ústřední orgán státní správy (např. vládní komise pro národní výbory).

Z výkladu o ústředních orgánech státní správy je zřejmé, že pojmem orgánu státní správy je vyjádřeno nejen organizační oddělení od územně příslušného zastupitelského sboru, nýbrž i pravomoc vydávat akty státní správy. Samostatný pojem orgánu státní správy v československém socialistickém státě je spjat převážně s existencí správního aparátu, odděleného od zastupitelského sboru na svém území a uskutečňujícího úkoly socialistického státu také pomocí právních metod státní správy, v jehož čele je zpravidla jeden odpovědný vedoucí; v některých případech je výkon pravomoci soustředěn do řídicího sborového orgánu nebo jeho vedoucího (ministra apod.).

Pro výkon správy v socialistickém státě jsou jako orgány státní správy organizovány k uskutečňování úkolů státu v řízení hospodářské a kulturní výstavby a k plnění jiných funkcí i některé další subjekty státu. Pro všechny tyto orgány je příznačné, že jsou podřízeny svým vyšším odvětvovým ústředním orgánům státní správy a dále, že vydávají zpravidla jen individuální akty státní správy.

Pro plnění některých funkcí státní správy jsou některé orgány organizovány jako součást ministerstva nebo při ministerstvu; protože i funkce státní správy, které vykonává ministerstvo, uskutečňuje nejen ministerstvo vcelku, ale i jeho jednotlivé části a jednotlivé úřední osoby, na něž je výkon funkcí vázán, vzniká otázka, za jakých podmínek lze takovou složku zřízenou při ministerstvu charakterizovat jako orgán státní správy. Jako ústřední orgány musí dále ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy (zejména odvětvové) uskutečňovat své úkoly v místech a resortních orgánech a organizacích, neboť bez příslušných orgánů místních a resortních nelze provést ve státním a hospodářském aparátě dělbu funkcí ke splnění úkolů socialistického státu; v souvislosti s tím třeba zodpovědět, prostřednictvím kterých orgánů uskutečňují ústřední orgány státní správy své úkoly v místech a v organizaci resortu a jaká je jejich právní povaha.

V souvislosti s první otázkou, za jakých podmínek možno složku zřízenou při ministerstvu charakterizovat jako orgán státní správy, nelze se nezmínit zprvu o diskusi, která k problematice teorie státních orgánů probíhala v polské právní literatuře v r. 1956 a která se zabývala otázkou, zda státním orgánem je ministerstvo nebo ministr. V průběhu diskuse vyskytly se na tuto otázku celkem tři rozdílná stanoviska.

Št. Rozmaryn ve své studii „Rozšíření pravomoci ministrů v lidové republice Pol

ské¹⁸⁹⁾ uvedl otázku, zda ústředním orgánem správním je ministr nebo ministerstvo při řešení jiné praktické otázky, zda totiž zákony, dekrety, nařízení a usnesení vlády, které se obracejí k ministrům, dotýkají se zároveň pravomoci ministerstva jako celku. Autor říká, že by bylo fixi se domnívat, že všechna rozhodnutí ministerstva provádí ministr a dospívá pak k závěru, že orgánem státní správy je jak ministr, tak i ministerstvo; v souvislosti se závěrem klade pak požadavek, aby v normativních právních aktech byla kompetence ministerstva stanovena odlišně od kompetence ministra.

W. Zakrzewski ve své replice k příslušné části Rozmarynovy studie¹⁹⁰⁾ vyjádřil názor, že otázka, které části státního aparátu mají charakter státního orgánu, nemůže být redukována na to, jak je v ministerstvu „rozloženo“ právo rozhodovat; podle autora je pro pojem státního orgánu podstatnou vedle právní otázky, tj. kompetence vydávat závazná rozhodnutí, také otázka skutečné organizace, otázka skutečného procesu vzniku rozhodnutí, což se děje za účasti širšího kolektivu zaměstnanců ministerstva. Autor dospívá k závěru, že celý kolektiv pracovníků tvoří jeden státní orgán — ministerstvo, na čele s jedním vedoucím, ministrem; ministerstvo je však orgánem složeným a samostatným, zatím co jeho složky (náměstkové, kolegium a řada dalších článků organizační struktury ministerstva) jsou rovněž orgány, ale nemají samostatný charakter.

M. Jaroszyński v článku „Problematika teorie státních orgánů“¹⁹¹⁾ hájí názor, že orgánem státní správy je pouze ministr, zatím co ministerstvo je pouze jeho pracovním aparátem, je organizovaným úřednickým kolektivem. Proti Zakrzewskému namítá, že nelze dělit státní orgány na samostatné a nesamostatné a říká, že jedině samostatné orgány mohou být státními orgány. Právní akty jednotlivých součástí ministerstva jsou akty samého ministra a nelze zásadně připustit nějaký „postup instancí“ uvnitř ministerstva. Autor si však všimá, že právní předpisy „vyzbrojují“ některé součásti ministerstva vlastní kompetencí a v takových případech vyvstává v plné šíři otázka postupů instancí uvnitř ministerstva jako otázka dvou různých orgánů, neboť rozhodnutí takového orgánu není možno uznat za rozhodnutí ministra.

Máme za to, že funkce státní správy, pro něž jsou v ministerstvu vytvářeny určité organizační formy, uskutečňuje nejen ministr — přestože jemu je určitá pravomoc vyhrazena — nýbrž i jiní pracovníci ministerstva na základě zákonů a jiných normativních aktů a podle statutu a organizačního řádu ministerstva schvalovaného vládou.¹⁹²⁾ Výkon pravomoci ministerstva nepřísluší však celému kolektivu zaměstnanců, ale pouze osobám, které na základě statutu a organizačního řádu jsou jménem ministerstva oprávněny rozhodovat; osoby, které mají v ministerstvu rozhodovací pravomoc, se tedy neztotožňují se všemi pracovníky ministerstva.

Jednotlivé články nebo pracovníky ministerstva nelze však zásadně po-

¹⁸⁹⁾ Št. Rozmaryn: Rozšíření pravomoci ministrů v lidové republice Polské, Państwo i prawo, č. 3/1956.

¹⁹⁰⁾ W. Zakrzewski: Na okraji článku prof. Rozmaryna: O rozšíření pravomoci ministrů v Polské lidové republice, Państwo i prawo, č. 6/1956.

¹⁹¹⁾ M. Jaroszyński: Problematika teorie státních orgánů, Państwo i prawo, č. 7/1956

¹⁹²⁾ N. A. Volkov např. říká, že „funkce státní správy je uskutečňována nejenom orgánem státní správy jako nějakým celkem, nýbrž jednotlivými jeho částmi, dále jednotlivými k tomu potřebnými oprávněnými úředními osobami, z nichž se daný orgán státní správy skládá“ (viz studii „Sovětská státní správa a systém jejích orgánů. Učenyje zapiski, Běloruská univerzita, č. 34/1957).

kládat za orgány státní správy, neboť kompetence je stanovena ministerstvu jako celku.¹⁹³⁾ Náš výklad státních orgánů (viz výše) nepřipouští také dělení na samostatné a nesamostatné orgány státní správy — neboť orgány státní správy jsou vždy samostatné státní orgány. Hovoříme-li o samostatnosti orgánů státní správy v socialistickém státě, pak máme na mysli jejich organizační oddělení od územně příslušného zastupitelského sboru. Proto souhlasíme s názorem, že rozhodnutí kteréhokoli pracovníka ministerstva, který je k tomu na základě statutu a organizačního řádu ministerstva oprávněn a povinen, je zpravidla rozhodnutím orgánu jako celku a že uvnitř orgánu neexistuje zásadně nějaký „postup instancí“.

Obraťme však nyní pozornost na případy, kdy právní předpisy organizačně vyčleňují ze správního aparátu ministerstva určité složky, pro které stanoví také vlastní kompetenci vydávat individuální akty státní správy a vykonávat jiné funkce, odlišné od funkcí dosavadního ministerstva. Jako příklad lze uvést různé inspekční orgány jako Státní obchodní inspekce, zřízená při ministerstvu vnitřního obchodu, Státní energetická inspekce zřízená při ministerstvu paliv a energetiky apod., dále různé samostatné správy jako Ústřední celní správa při ministerstvu zahraničního obchodu, Státní letecká správa při ministerstvu dopravy a spojů, orgány hygienické a protiepidemické péče a jiné orgány.

Jako příklad ukážeme tuto problematiku na Státní energetické inspekci.¹⁹⁴⁾ V čele Státní energetické inspekce stojí hlavní inspektor, jehož jmenuje a odvolává ministr paliv a energetiky. Jsou mu podřízeni krajsí inspektoři. Orgány Státní energetické inspekce kontrolují u odběratelů elektřiny s výjimkou domácností dodržování předpisů a opatření k hospodárnému užívání elektřiny, kontrolují výrobu a dodávku elektřiny elektráren pro veřejnou síť atd. Orgány Státní energetické inspekce jsou oprávněny ukládat za překročení přidělu elektřiny, za nedodržování odběrného diagramu apod., pokuty závodům i zaměstnancům. Hlavní inspektor rozhoduje o odvolání z rozhodnutí krajských inspektorů a proti jeho rozhodnutí není opravného prostředku; ministr paliv a energetiky může zrušit rozhodnutí hlavního inspektora, jestliže toto rozhodnutí je v rozporu s obecným zájmem a může věc přikázat k novému projednání nebo může rozhodnout věc sám.

Sledujeme-li povahu a postavení Státní energetické inspekce, vidíme,

¹⁹³⁾ „Okruh činnosti a rozsah pravomocí jsou stanoveny pro ministerstvo jako orgán státní správy“ a „ministři vydávají příkazy a instrukce v mezích kompetence ministerstva“ (viz N. A. Volkov: Sovětská státní správa a systém jejích orgánů, Učenyje zapiski, Běloruská univerzita č. 34/1957).

¹⁹⁴⁾ Státní energetická inspekce byla zřízena podle § 42 odst. 1 zákona č. 241/1948 Sb. o 5letém plánu a podle § 1 ústavního zákona č. 47/1950 Sb. o úpravách v organizaci veřejné správy vládním nařízením č. 47/1952 Sb. o Státní energetické inspekci.

že mají právními normami stanovenou organizační formu a jsou ve správním aparátu organizačně odděleny a že orgány této inspekce jsou oprávněny vydávat individuální akty státní správy; hlavní energetik rozhoduje ve správním řízení jako odvolací orgán a proti jeho rozhodnutí není opravného prostředku; ministr (nebo jeho náměstek) může však rušit rozhodnutí hlavního energetika mimo odvolání. Třeba proto uznat, že Státní energetická inspekce je orgánem státní správy, i když je zřízena při ministerstvu. Podobně je tomu rovněž i pokud jde o povahu jiných uváděných státních inspekcí, ústředních správ aj.

Máme-li tedy uzavřít, zda a za jakých podmínek mohou při ministerstvu působit orgány státní správy ministerstvu podřízené, možno říci toto: Je-li právními předpisy zřízena při ministerstvu zvláštní složka a stanoveno její organizační oddělení a je-li této složce přiznána samostatná pravomoc vydávat individuální akty státní správy, třeba této zvláštní složce aparátu ministerstva přiznat povahu orgánů státní správy; v opačném případě jde pouze o součást organizační struktury ministerstva a o vnitřní dělbu práce ministerstva.

V souvislosti s orgány, které uskutečňují funkce socialistické správy, položili jsme výše také otázku, prostřednictvím kterých orgánů uskutečňují ministerstva a ostatní ústřední orgány své úkoly v místech a jaká je jejich povaha. Jde tedy o odvětvové orgány, které působí buď v územních jednotkách státu nebo ve speciálních územních jednotkách nebo nezávisle na územních jednotkách státu a které jsou ve vertikální podřízenosti vůči svým odvětvovým ústředním orgánům státní správy (ministerstvům a ostatním).

Ve vertikální podřízenosti vůči ministerstvům i jiným ústředním orgánům státní správy jsou předně odbory národních výborů, prostřednictvím a pomocí nichž plní odvětvová ministerstva řadu úkolů na úsecích národního hospodářství, spravovaného národními výbory; rozpracovávají základní problémy svých odvětví, spolupracují s krajskými národními výbory při vypracování plánů a sledují plnění hlavních úkolů plánů a rozpočtů svých odvětví, zajišťují technický rozvoj a vysokou úroveň odborného vedení odvětví, koordinují a zabezpečují výchovu a přípravu kádrů, vydávají a zabezpečují provádění mzdových, cenových a jiných předpisů, prověřují a hodnotí účinnost svých opatření apod.¹⁹⁵⁾ Prostřednictvím odvětvových odborů plní odvětvová ministerstva i úkoly v hospodářství jimi řízeném. Za tím účelem jsou vedoucí odborů — jak je nám již známo — vázání směrnicemi a pokyny příslušného minister-

¹⁹⁵⁾ Viz usnesení ÚV KSČ ze dne 7.—8. 4. 1960 o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o zvýšení jejich úlohy v hospodářské a kulturní výstavbě.

stva v otázkách odborného vedení odvětví a v otázkách vyžadujících jednotné celostátní úpravy; obdobně jsou vedoucí odboru vázáni směrnici a pokyny vedoucích odborů národních výborů vyšších stupňů.

Skutečnost, že odbory národních výborů jsou ve vertikální podřízenosti vůči resortním nadřízeným orgánům, nevytváří z odborů národních výborů samostatné orgány státní správy z důvodů nám již známých. V současném období výstavby národních výborů je ze dvojí podřízenosti odboru širší podřízenost vůči národnímu výboru a jeho radě nebo v jednotlivých případech i vůči příslušné komisi, tedy podřízenost horizontální a nikoli vertikální. Základní vertikální linie národních výborů je linie plenárních zasedání a rad národních výborů. V podmínkách, v nichž celá oblast řízení hospodářské a kulturní výstavby spravované národními výbory je také samostatně plánována národními výbory a rovněž přezkoumávání rozhodnutí ve správním řízení se děje v podstatě po horizontální linii, je rozsah resortní podřízenosti užší, nežli tomu bylo dříve. Rozšiřováním pravomoci a odpovědnosti národních výborů při koordinaci hospodářství řízeného ústředními orgány státní správy a řízeného národními výbory je pak rovněž posilován územní princip proti principu odvětvovému a je zvyšována úloha horizontální podřízenosti ve výstavbě národních výborů. Všechny tyto skutečnosti, které jsou v plném souladu s rozvojem národních výborů jako pracujících institucí¹⁹⁶⁾ však neznamenaají, že v průběhu výstavby národních výborů ztratily odbory povahu resortních orgánů v místech.¹⁹⁷⁾

Ve vertikální podřízenosti vůči obdobným vyšším orgánům nejsou však takové odbory národního výboru, které vykonávají úkoly v určité sféře státní správy. Např. kontrolní odbor národního výboru není podřízen Ústřednímu úřadu státní kontroly a statistiky, nýbrž pouze své radě a svému národnímu výboru; je-li kontrolní odbor vázán právními akty Ústředního úřadu státní kontroly a statistiky, vyplývá to z postavení tohoto úřadu jako ústředního orgánu státní správy, který je oprávně-

¹⁹⁶⁾ K. Bertelmann např. říká v souvislosti s rozšiřováním pravomoci a odpovědnosti národních výborů, že právě posilování této horizontální podřízenosti a odpovědnosti prohlubuje význam volených orgánů, utužuje autoritu a dělnot NV jako zastupitelského sboru, upevňuje charakter NV jako pracujících institucí (viz článek „K rozvoji národních výborů jako pracujících institucí“, Právník č. 5/1960).

¹⁹⁷⁾ V souvislosti s růstem významu územního principu ve výstavbě národních výborů nelze nepřipomenout znovu to, že na základě zákona o národních výborech byly vytvořeny odvětvové komise bez odvětvové podřízenosti a podřízené pouze územním řídicím orgánům, tj. svému národnímu výboru a jeho radě. Tyto komise převzaly také část působnosti dřívějších odborů rady národního výboru. K povaze a postavení komisí národního výboru, o nichž jsme hovořili již výše, možno dodat ještě to, že komise národních výborů vyšších stupňů nemají právo ukládat úkoly komisím národního výboru nižšího stupně (viz § 35 věta druhá zákona č. 60/1960 Sb. o národních výborech); tyto skutečnosti svědčí o tendenci zvyšování úlohy územních orgánů a zmenšování významu resortního principu v hospodářství řízeném národními výbory a ve výstavbě národních výborů.

něh vydávat obecně závazné právní předpisy i jiné akty státní správy. Z hlediska svého postavení je složitějším odbor finanční, který si uchovává dvojí povahu, a to jednak povahu orgánu národního výboru, který je pouze v podřízenosti vůči plenárnímu zasedání, radě i vůči své komisi (tj. na úseku rozpočtu a finančního plánu) a jednak má povahu orgánu, který je jak v horizontální podřízenosti, tak i ve vertikální podřízenosti vůči resortním nadřízeným finančním orgánům (např. na úseku daní a poplatků, na úseku správy národního majetku apod.).

Odvětvové orgány státní správy plní ve výjimečných případech své úkoly v místech nikoli prostřednictvím orgánů národních výborů, nýbrž prostřednictvím svých vlastních orgánů, tzv. místních orgánů ministerstev. Jako příklad lze uvést okresní a krajské vojenské správy, okresní oddělení a krajské správy veřejné bezpečnosti, okresní, krajská a oblastní oddělení státní kontroly a statistiky, obvodní báňské úřady apod. Ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy zřizují tyto orgány z aparátu organizací jim podřízených (např. Lidová armáda, veřejná bezpečnost, Pohraniční stráž) nebo z jiného správního aparátu za účelem uskutečňování jim uložených úkolů na celém území státu.

O povaze těchto místních orgánů ministerstev platí totéž, co bylo řečeno výše o zvláštních složkách zřizovaných při ministerstvu. Pokud jsou na základě právních předpisů organizačně odděleny od svého ústředního orgánu státní správy a mají stanovenou organizační formu a mají-li samostatnou rozhodovací pravomoc v oboru působnosti státní správy, třeba je uznat jako místní orgány státní správy. Mnohé z nich jsou zřízeny přímo jako součást příslušného ústředního úřadu a jeho zaměstnanci jsou též zaměstnanci ústředního úřadu (např. orgány Ústředního úřadu státní kontroly a statistiky apod.).

Ministerstva a další ústřední orgány státní správy, jakož i jiné územní orgány státu, uskutečňují své úkoly také prostřednictvím správy jim podřízených státních podniků, zařízení a jiných organizací. Rozvoj výrobních sil vyžaduje vždy spojení hospodářských celků s územními orgány státu; nejrozsáhlejší a rozhodující odvětví hospodářství, zejména průmyslu, mohou však být úspěšně řízeny pouze ústředními resortními orgány státu a za tím účelem jsou orgány a organizace těchto odvětví podřízeny přímo příslušným ministerstvům.

Ve vertikální podřízenosti vůči resortním ministerstvům jsou početné státní podniky a jiné státní organizace; jsou podřízeny buď přímo nebo prostřednictvím nadřízených odvětvových orgánů (např. správy železnic, správy spojů apod.). Orgány, které tyto podniky a jiné organizace řídí (ředitelé, vedoucí apod.), působí a rozhodují však pouze ve svém resortu a nerozhodují v oboru státní správy; plní funkci hospodářských, vojenských a jiných orgánů, nemohou vydávat obecně závazné právní před-

pisy ani individuální akty státní správy, mají pravomoc hospodářskou, vojenskou aj., tedy pravomoc resortní.

Kdybychom uznali, že správa podniku nebo zařízení státu je orgánem státní správy, porušili bychom naše závěry ve více směrech: Předně bychom připustili, že problematika orgánů státní správy nesouvisí úzce s rozvíjením socialistické státnosti a socialistického demokratismu, zejména s rozvíjením zastupitelských orgánů státu jako pracujících institucí. Za druhé porušili bychom to, že i odpovědný orgán státní správy vykonává funkce vždy v oboru státní správy a má pravomoc vydávat akty státní správy a není jen resortním orgánem. Za třetí znamenalo by to, že orgán státní správy nemusí mít právními normami stanovenou organizační formu a být organizačně oddělen. Názor, že správa podniku je orgánem státní správy, nemá také žádné opory v právním řádu ČSSR; nová ústava je v chápání a používání pojmu státního orgánu jednotná¹⁹⁸⁾ a legislativa nepokládá správu podniku nebo zařízení za orgán státní správy, jako takový ji nezřizuje a samostatně (tj. odděleně od podniku nebo zařízení jako celku) vůbec nezřizuje.

Z výkladu o povaze státních orgánů uskutečňujících funkce státní správy v Československé socialistické republice vyplývají tyto z á v ě r y :

Pojem orgánu státní moci vyjadřuje především vedoucí postavení zastupitelských sborů v systému socialistického státního aparátu; orgány státní moci ve vlastním, přesném slova smyslu jsou zastupitelské sbory. Státní orgány v socialistickém státě se liší dále podle různých právních metod a forem činnosti socialistického státu; nedělí se tedy podle všech metod a forem, které používají ve správě státu a zejména v řízení hospodářství a kultury a které jsou uváděny i v zákonodárných aktech, podávajících charakteristiku československých státních orgánů. Podle různých právních metod a forem činnosti socialistického státu rozlišujeme orgány státní správy, orgány soudní a orgány prokuratury.

Základním požadavkem socialistické zastupitelské soustavy je požadavek jednoty zákonodárné činnosti a provádění zákonů a vůbec jednoty provádění a usnášení; uplatnění tohoto požadavku ve výstavbě státních orgánů vede k překonání organizačního oddělení orgánů státní správy od zastupitelských sborů a vytváření jednotných orgánů státní moci a správy. Státní orgány spojují v sobě povahu orgánu státní moci a správy za podmínky organizační jednoty zastupitelských sborů s orgány, jež k plnění úkolů státu uskutečňují funkce státní správy (národní výbory, Slovenská národní rada); v případě, že zastupitelský sbor je současně orgánem zákonodárným, je organizačně sjednocena

¹⁹⁸⁾ Viz například čl. 5, 12 odst. 2, čl. 104 aj. Ústavy ČSSR.

zákonodárná činnost a státní správa (Slovenská národní rada). Není-li orgán organizačně oddělen od územně příslušného zastupitelského sboru, ale je-li jeho orgánem a má-li při plnění úkolů státu pravomoc vydávat individuální nebo i normativní akty státní správy, je výkonným orgánem zastupitelského sboru (např. rada národního výboru, předsednictvo Slovenské národní rady).

Pojmem orgánu státní správy je vyjádřeno jednak organizační oddělení od územně příslušného zastupitelského sboru a jednak pravomoc vydávat individuální nebo i normativní akty státní správy. Samostatný pojem orgánu státní správy je spjat převážně s existencí správního aparátu, odděleného od zastupitelského sboru na svém území a uskutečňujícího úkoly socialistického státu pomocí právních metod státní správy.

V současné etapě výstavby státních orgánů v Československé socialistické republice netvoří orgány státní správy samostatný a ucelený systém, tj. systém oddělený od zastupitelských sborů; základní články státního aparátu — národní výbory, ale i Slovenská národní rada, jsou orgány státní moci a správy. Určitou ucelenou částí systému orgánů státní správy tvoří pouze ústřední orgány, zejména ministerstva, řízená vládou jako nejvyšším výkonným orgánem státní moci. Orgány státní správy jsou též organizační jednotky zřizované při ministerstvu a organizované zpravidla i v menších územních jednotkách než pro území celého státu, pokud je jim přiznána pravomoc vydávat individuální nebo i normativní akty státní správy.

ZÁVĚR

Problematika orgánů státní správy a jejich systému v socialistickém státě je důležitou součástí vědecké práce v oboru socialistického správního práva. Pojem orgánu státní správy je jedním ze základních pojmů vědy správního práva, je kategorií, která vyjadřuje podstatnou část jeho předmětu. Nakolik nelze hovořit o samostatném pojmu orgánu státní správy, odděleně od zastupitelského sboru a nakolik nelze hovořit o samostatném systému orgánů státní správy od zastupitelské soustavy, natolik je zkoumání státních orgánů uskutečňujících funkce státní správy společné jak pro obor státního, tak pro obor správního práva; natolik je v této otázce správní právo „státním“ a státní právo „správním“.

Úkolem této studie nebylo podávat systém orgánů uskutečňujících funkce státní správy v československém socialistickém státě, nýbrž pouze přispět k problematice jejich povahy a funkcí a pokusit se ukázat směr a naznačit metodiku pro vypracování takového systému. Autor je si vědom však i toho, že v práci zůstaly nevyřešeny nebo nedořešeny i mnohé otázky, týkající se povahy a funkcí některých orgánů správy v socialistickém státním a hospodářském aparátě. Další zkoumání orgánů státní moci a správy nebo jiných orgánů správy národního hospodářství a kultury zůstává důležitým úkolem vědecké práce v oboru socialistického státního a správního práva.

ОРГАНЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

К проблематике их характера и функций в чехословацком социалистическом государстве

Резюме

В работе исследуются органы государства в Чехословацкой Социалистической Республике с точки зрения их общих черт и в особенности с точки зрения функций управления, которые они в развитии социалистического общества выполняют. Работа эта имеет целью содействовать разрешению некоторых теоретических вопросов характера государственных органов, осуществляющих государственное управление, и строительства этих органов в ЧССР.

Социалистическая наука о государстве и праве пока не дает удовлетворительного ответа на вопрос, что такое орган государства и какими признаками он отличается от общественных организаций. Неясностью понятия государственного органа можно также объяснить, почему до сих пор не закончено решение вопроса о положении управления государственного учреждения или государственного предприятия в государственном и хозяйственном аппарате. Не является также неспорным, что означает государственный орган как определенная составная часть (организационная единица) социалистического государственного аппарата. Решению этой группы вопросов содействует первая глава, несущая на звание „Понятие и признаки органа социалистического государства“.

Вторая проблематика исходит из того, что при современном положении развития социалистического общества и государства необходимо снова и глубже, чем это делала до сих пор наука административного права, исследовать ту деятельность социалистического государства, которая называется государственным управлением. Оказывается, что, в частности, нельзя отождествлять государственное управление с управлением государством, государственное управление с управлением народным хозяйством или культурой, государственное управление со всей организаторской и воспитательной деятельностью государственных органов, с массово-организационной работой и т. п. Этими вопросами занимается автор во второй главе, несущей название „Понятие государственного управления и управления в социалистическом государстве“.

Исследование понятия государственного органа и государственного управления на основании развития чехословацкого государственного аппарата указывает, что резкое деление государственных органов на органы государственной власти и органы государственного управления, приводимое при классификации государственных органов иногда в социалис-

тической правовой науке, не соответствует строительству государственных органов в социалистическом государстве и противоречит, в частности, тезису о рабочем характере представительных учреждений; оно не отвечает также полностью системе государственных органов, установленной Конституцией ЧССР. Поэтому автор в третьей главе, которая носит название „Характер государственных органов, осуществляющих функции государственного управления в Чехословацкой Социалистической Республике“, занимается прежде всего вопросом, при каких условиях происходит в строительстве государственных органов преодоление отделения органов государственного управления от органов государственной власти и когда государственный орган является только органом государственного управления.

Главные мысли, в особенности выводы отдельных глав работы, можно свести к следующему:

Понятие государственного органа в социалистическом государстве связано с субъектами государственного аппарата, осуществляющими специфическую роль государства в системе политической организации общества. Эта роль заключается в том, что социалистическое государство является единственной организацией, которая в сложной системе политической организации, руководимой коммунистической партией, объединяет всех трудящихся и сосредоточивает в своем аппарате осуществление государственной власти трудового народа для управления государством и руководства хозяйственным и культурным строительством и при помощи права решает основные вопросы отношений внутри всего общества.

Органы социалистического государства являются прежде всего учреждениями, которые в отличие от добровольных общественных организаций осуществляют верховную и единую власть трудового народа и являются, таким образом, учреждениями власти. Они носят характер общеобщественных органов с компетенцией, которую в определенных формах государственной деятельности осуществляют на определенной территории в отношении всего населения. Как правило, специфическим правомочием государственных органов, в отличие от общественных организаций, является так наз. правомочие власти, которое содержит: а) правомочие устанавливать нормы права (издает нормативные правовые акты); б) правомочие применять нормы права при активном осуществлении прав, законных интересов и обязанностей граждан и организаций; в) правомочие охранять соблюдение, осуществление и применение права и прибегать к государственным санкциям власти при его нарушении.

Государственные органы являются всегда самостоятельными организационными единицами (составными частями) государственного аппарата. Во главе некоторых руководящих государственных органов стоят непосредственно представительные собрания, при посредстве которых трудовой народ осуществляет государственную власть и от которых все органы производят свои правомочия; другие же государственные органы отделены от территориально соответствующих представительных собраний в организационном отношении и составляют самостоятельные составные части государственного аппарата для осуществления единой и нераздельной власти трудового народа. Для определения государственного органа как составной части государственного аппарата решающее значение имеет то, чтобы правовые нормы устанавливали их собственные самостоятельные задачи и определенную компетенцию. Задачи и компетенция определяют политическое и организационное место государственного органа в государственном аппарате в отношении осуществления функций социалистического государства; они обнимают, с одной стороны, предмет и объем деятельности и, с другой стороны, объем прав и обязанностей.

Государственный орган нельзя смешивать со звеном его организационной

структуры (например с комиссиями национального комитета), так как он является всегда самостоятельной единицей государственного аппарата, облеченной самостоятельной компетенцией и организационно отделенной. Государственный орган нельзя смешивать также с понятием должностного лица (ответственного лица и т. д.); с точки зрения „органа“ мы делаем упор на то, какое правомочие осуществляется в отношении других органов, организаций и граждан; проблематика же должностных лиц ведет к установлению их прав и обязанностей, которые они имеют в организационной единице на основе отношения служащих к государству и к установлению их ответственности за исполнение служебных обязанностей и, таким образом, является составной частью вопроса о кадрах в социалистическом государственном аппарате.

Строительство государственных органов в социалистическом государстве тесно связано с развитием социалистической демократии; государственные органы постоянно „обобществляются“, их функции переходят постепенно с чиновничьего государственного аппарата на выборные коллективные органы государственного аппарата. Некоторые функции государственных органов принимают на себя и добровольные общественные организации, с которыми государство составляет единую политическую организацию социалистического общества, руководимую коммунистической партией.

Понятие государственного органа в социалистическом государстве связано с субъектом государственного аппарата, который осуществляет государственную власть принципиально в отношении всего населения на определенной территории, то есть независимо от отношений руководства конкретных социалистических организаций, поэтому он не определяет правильно характера субъектов государства, деятельность которых направлена лишь на руководство такими организациями. По мере того, как социалистическое государство из орудия власти в обществе превращается в орудие руководства им и в особенности руководства народным хозяйством и культурой, — действует и преобладающее большинство государственных органов в качестве звеньев единой системы руководства народным хозяйством, культурой и т. п. Одновременно создается целая сеть новых субъектов государства, которые руководят хозяйственными и культурными организациями и учреждениями, но не осуществляют государственной власти также независимо от этого руководства конкретными социалистическими организациями; этих субъектов государства, с точки зрения отношения к государству, можно в общем назвать органами государственного руководства, а с точки зрения отношения к процессам, которыми они руководят — органами хозяйственного, культурного и другого руководства (или просто хозяйственными органами, школьными органами и т. п.).

Правомочие власти государственных органов нельзя отождествлять со всей компетенцией, которую государственные органы осуществляют при строительстве государства и общества, в особенности в области руководства хозяйственным и культурным строительством. Правомочие власти связано с правовыми способами реализации задач социалистического государства, но задачи государства могут осуществляться и другими, конкретными способами и актами (планированием и актами планирования, отбором и назначением кадров и др.). Субъекты государственного и хозяйственного аппарата, называемые нами органами государственного руководства, решают вопросы руководства конкретными организациями и, значит, обладают правомочиями руководства.

Для исполнения задач и функций государства органы социалистического государства развивают деятельность, которая протекает во многих формах разного характера. Государственное управление является одной из форм деятельности социалистического государства.

Понятие государственного управления связано с правовыми способами реализации функций социалистического государства так же, как законодатель-

ная деятельность, судебная деятельность или прокурорский надзор. От этих других форм государственное управление отличается тем, что обнимает как издание нормативных правовых актов (нормативные акты государственного управления), так и применение норм права (индивидуальные акты государственного управления); но оно всегда носит подзаконный характер и административное применение, в отличие от судебной и прокурорской деятельности, содержит активное осуществление прав, законных интересов и обязанностей граждан и организаций. Государственное управление является исполнительной и распорядительной деятельностью; оно является односторонним волеизъявлением государства на основе законов и других нормативных актов для их проведения в жизнь; его применение протекает в специфических процессуальных формах, в административном производстве.

От государственного управления, как одного из правовых методов осуществления задач и функций социалистического государства, необходимо различать понятие управления как организующую деятельность, которой практически осуществляются строительство и руководство государством и обществом и, в частности, строительство и руководство хозяйством и культурой (управление государством, управление народным хозяйством и культурой и т. п.). В то время как понятие государственного управления связано с правовыми способами реализации задач социалистического государства, дающими возможность осуществления государственной власти независимо от руководства конкретных организаций на определенной территории, — понятие управления, наоборот, связано с неправовыми способами реализации задач государства методом прямого, конкретного и дифференцированного руководства (хозяйственного, педагогического и др.).

С точки зрения предмета управления различаем: а) управление государством, которым обеспечивается осуществление государственной власти методом права, методом форм и применения права при помощи принудительного аппарата государства; б) управление, которым обеспечивается руководство хозяйственными, культурными и другими социалистическими организациями иными методами, чем методом права, как например, планированием или бюджетом и кредитом, размещением кадров в государственном и хозяйственном аппарате и т. п. Управление как организующая деятельность, осуществляющая это руководство, делится по областям (управление народным хозяйством, административно-политическое управление и т. п.), по отраслям (например, управление промышленностью, здравоохранением) или по секторам руководимой деятельности (например, управление рабочей силой); в) предметом управления является и обеспечение добровольной общественной активности трудящихся в их участии в осуществлении государственной власти, в управлении государством и в руководстве хозяйственным и культурным строительством.

Основным методом управления, обеспечивающим непрерывный процесс осуществления задач государства и общества, является руководство. Оно заключается в определении направления для строительства и деятельности государства, для хозяйственных и культурных процессов в обществе, для технических процессов в производстве, для боевой деятельности военных частей и т. п., которое один орган дает другому органу или социалистической организации для той деятельности, которую эти субъекты развивают. Предпосылкой руководящей деятельности служит то, чтобы на основе законных предписаний один орган был поставлен над другими органами или определенными организациями; этим достигается то, что одни органы руководят, а другие органы и организации обязаны подчиняться.

Как организующая деятельность управление имеет в социалистическом государстве положительный творческий характер и заключается по преимуществу в организации новых социалистических общественных отношений и в активной деятельности при организации этих отношений. Осью организаторской деятельности в области руководства хозяйственным и культурным строительством является, в частности, государственный план

развития народного хозяйства, придающий социалистическому управлению планомерный характер. Управление является деятельностью, связанной по преимуществу с определенной материальной деятельностью (т. е. производством, транспортом, торговлей, преподаванием, лечением и т. п.).

Управление — так же как и государственное управление — является деятельностью исполнительной и распорядительной. Оно является осуществлением политики коммунистической партии в строительстве и деятельности государства и в руководстве хозяйством и культурой; оно является деятельностью, осуществляемой на основе законов и других нормативных актов и для их проведения в жизнь и проводимой согласно требованиям государственной дисциплины, выраженным в актах социалистического государства (напр., в планах национальных комитетов и т. п.). Средства управления носят характер власти и вещный характер; они обнимают распорядительное правомочие и осуществление иных прав и обязанностей, обеспечивающее материальные и финансовые средства, рабочую силу и другие вещные средства для реализации задач и функций государства и общества на практике.

С точки зрения субъекта управления возможно различать: а) управление, осуществляемое субъектами государства, т. е. государственными органами, органами государственных учреждений и государственных предприятий и другими органами управления в государственном и хозяйственном аппарате; б) управление, осуществляемое субъектами общественных организаций, т. е. например, органами Революционного профсоюзного движения, центральными союзами производственных и потребительских кооперативов и т. п. и управлениями учреждений и заводов, которые руководят этими органами. Государственное управление осуществляют затем только специфические субъекты государства, т. е. государственные органы, которые ввиду осуществляемых ими функций называются органами государственного управления; только органы государственного управления уполномочены пользоваться для осуществления задач социалистического государства правовыми методами, обнимаемыми государственным управлением, т. е. издавать нормативные и индивидуальные акты государственного управления. Однако в выполнении задач государства правовыми методами и формами государственного управления участвуют также некоторые общественные организации (например, органы Революционного профсоюзного движения и др.) в сотрудничестве с органами государства.

Опираясь на толкование понятия и признаков органа социалистического государства и понятия социалистического управления и государственного управления, автор делает в третьей главе некоторые выводы, касающиеся деления государственных органов на органы государственной власти и органы государственного управления, а именно, в связи с нашим новым законодательством, в частности, с Конституцией ЧССР. Он обращает внимание прежде всего на характер государственных органов, осуществляющих в Чехословацком социалистическом государстве функции государственного управления.

Понятие органа государственной власти выражает прежде всего ведущее положение представительных собраний в системе социалистического государственного аппарата; органами государственной власти в собственном, точном смысле слова являются, таким образом, представительные собрания. Основным требованием социалистической представительной системы является требование единства законодательной деятельности и исполнения законов и вообще единства вынесения постановлений и проведения их в жизнь; применение этого требования в строительстве государственных органов ведет к преодолению организационного отделения органов государственного управления от представительных собраний и к созданию единых органов государственной власти и управления.

Государственные органы в социалистическом государстве различаются по своему отношению к представительным собраниям и по разным правовым

методам и формам деятельности социалистического государства; таким образом, они не делятся по всем методам и формам, которые выполняют в управлении государством и в особенности в руководстве хозяйством и культурой и которые приводятся и в законодательных актах, дающих характеристику чехословацких государственных органов. С точки зрения отношения к представительным собраниям и по разным правовым методам и формам деятельности социалистического государства мы различаем органы государственной власти, органы государственного управления, судебные органы и органы прокуратуры.

Понятием органа государственного управления выражено, с одной стороны, организационное отделение от территориально соответствующего представительного собрания и, с другой стороны, правомочие издавать индивидуальные или и нормативные акты государственного управления. Самостоятельное понятие органа государственного управления связано по преимуществу с существованием административного аппарата, отделенного от представительного собрания на своей территории и осуществляющего задачи социалистического государства при помощи правовых методов государственного управления. Государственные органы соединяют в себе характер органа государственной власти и управления при условии организационного единства представительных собраний с органами, которые для выполнения задач государства сами осуществляют функции государственного управления (национальные комитеты, Словацкий Национальный Совет). В случае, когда представительное собрание одновременно является и законодательным органом, организационно объединяются (т. е. не только функционально) законодательная деятельность и государственное управление (Словацкий Национальный Совет). Если орган организационно не отделен от территориально соответствующего представительного собрания, но является его органом, и если при выполнении задач государства обладает правом издавать индивидуальные или и нормативные акты государственного управления, то он является и исполнительным органом представительного собрания (например, совет национального комитета, президиум Цехославского Национального Совета и т. п.).

На современном этапе строительства государственных органов в Чехословацкой Социалистической Республике органы государственного управления не составляют самостоятельной и целостной системы, т. е. системы, отделенной от представительных собраний; основные звенья государственного аппарата — национальные комитеты, да и Словацкий Национальный Совет — являются органами государственной власти и управления. Определенную целостную часть системы органов государственного управления составляют только центральные органы, в частности, министерства. Органам государственного управления являются также организационные единицы, учреждаемые при министерстве и организованные, как правило, и в меньших территориальных единицах, чем для территории всего государства, поскольку они облечены правомочиями издавать индивидуальные или и нормативные акты государственного управления.

1 DIE ORGANE DES SOZIALISTISCHEN STAATES UND DER STAATSVERWALTUNG

Ein Beitrag zur Problematik ihres Wesens und ihrer Funktionen
in dem tschechoslowakischen sozialistischen Staate

Zusammenfassung

In der Arbeit werden die Staatsorgane der Tschechoslowakischen sozialistischen Republik vom Standpunkt ihrer allgemeinen Züge, und insbesondere vom Standpunkt der Funktionen der Verwaltung, welche in dem Entwicklungsprozeß der sozialistischen Gesellschaft erfüllt, untersucht. Es ist das Ziel der Arbeit zur Lösung einiger theoretischen Fragen über das Wesen der Staatsorgane, welche die Staatsverwaltung in der ČSSR realisieren, und über den Aufbau dieser Staatsorgane beizutragen.

Die sozialistische Staats- und Rechtslehre gibt bisher keine befriedigende Antwort auf die Frage, was ein Staatsorgan ist und durch welche Merkmale sich die Staatsorgane von den Gesellschaftsorganisationen unterscheiden. Durch die Unklarheit des Begriffs des Staatsorgans läßt es sich auch erklären, warum die Frage der Stellung der Staatsinstitutionen oder des staatlichen Betriebes in dem Staats- und Wirtschaftsapparat bisher nicht vollkommen gelöst ist. Es bestehen auch Meinungsverschiedenheiten darüber, was ein Staatsorgan als ein gewisser Bestandteil (als Organisations-einheit) des sozialistischen Staatsapparats bedeutet. Zur Lösung dieser Fragen Gruppe trägt das erste Kapitel bei, welches den Titel „Der Begriff und die Merkmale der Organe des sozialistischen Staates“ trägt.

Die zweite Problematik entspringt aus der Tatsache, daß in dem gegenwärtigen Entwicklungszustand der sozialistischen Gesellschaft und des Staates die Tätigkeit des sozialistischen Staates, welche man Staatsverwaltung nennt, von neuem und eingehender als es die bisherige Verwaltungsrechtswissenschaft tat untersucht werden muß. Es zeigt sich insbesondere, daß man die Staatsverwaltung und die Verwaltung des Staates, die Staatsverwaltung und die Verwaltung der Volkswirtschaft und der Kultur, die Staatsverwaltung mit der gesamten Organisations- und Erziehungstätigkeit der Staatsorgane und mit der Massenorganisationsarbeit u. ä. nicht identifizieren darf. Mit diesen Fragen befaßt sich der Autor in dem zweiten Kapitel, welches er „Der Begriff der Staatsverwaltung und der Verwaltungsbegriff in dem sozialistischen Staate“ betitelt.

Die Untersuchung des Begriffes des Staatsorgans und des Begriffes der Staatsverwaltung auf Grund der Entwicklung des tschechoslowakischen Staatsapparats zeigt, daß die scharfe Einteilung der Staatsorgane in die Organe der Staatsgewalt und in die Organe der Staatsverwaltung (welche von der sozialistischen Rechtslehre manchmal als Klassifikation der Staatsorgane angegeben wird) nicht im Einklang mit der Struktur der Staatsorgane des sozialistischen Staates steht; sie widerspricht insbesondere der These von dem Arbeitscharakter der Organe der Volksvertretungsinstitutionen. Die erwähnte Einteilung entspricht auch nicht mehr ganz dem System der Staatsorgane, welches die Verfassung der ČSSR festlegt. Deswegen befaßt sich der Autor in dem dritten Kapitel, das den Titel „Das Wesen der Staatsorgane, welche in der Tschechoslowakischen sozialistischen Republik die Funktion der Staatsverwaltung realisieren“ trägt, hauptsächlich mit der Frage, unter welchen Bedingungen es bei dem Aufbau der Staatsorgane zur Überwindung der Abtrennung der Staatsverwaltungsorgane von den Organen der Staatsgewalt kommt und wann ein Staatsorgan bloß als Staatsverwaltungsorgan anzusehen ist.

Die Hauptgedanken und insbesondere die Schlußfolgerungen der einzelnen Kapitel der Arbeit kann man folgendermaßen zusammenfassen:

Der Begriff des Staatsorgans im sozialistischen Staat ist mit den Subjekten des Staatsapparats, welche die spezifische Aufgabe des Staates im System der politischen Organisation der Gesellschaft realisieren, verbunden. Diese Aufgabe besteht darin, daß der sozialistische Staat die einzige Organisation ist, welche in dem komplizierten System der politischen Organisation, das von der kommunistischen Partei geleitet wird, alle Werktätigen vereinigt und die in seinem Apparat den Vollzug der Staatsgewalt der werktätigen Volkes zum Zweck der Verwaltung des Staates und zur Führung des wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus zusammenschließt, und die mittels des Rechts die grundlegenden Beziehungen innerhalb der ganzen Gesellschaft löst.

Die Organe des sozialistischen Staates sind in erster Linie Institutionen, welche zum Unterschied von den freiwilligen Gesellschaftsorganisationen die souveräne einheitliche Gewalt des werktätigen Volkes ausüben, die also Machtinstitutionen sind. Sie haben den Charakter universalgesellschaftlicher Organe mit Wirksamkeit, welche sie in gewissen Formen der Staatstätigkeit auf einem bestimmten Gebiet gegenüber der gesamten Bevölkerung ausüben. Der Regel nach gehört zur spezifischen Wirksamkeit der Staatsorgane zum Unterschied von den Gesellschaftsorganisationen die sogenannte Machtkompetenz, welche folgende Komponenten beinhaltet;

- a) die Rechtsmacht Rechtsnormen festzusetzen (normative Rechtsakte herauszugeben);
- b) die Rechtsmacht Rechtsnormen bei der aktiven Realisierung der Rechte, der begründeten Interessen und Pflichten der Bürger sowie der Organisationen anzuwenden;
- c) die Rechtsmacht die Wahrung, die Realisation und die Anwendung zu schützen und auf deren Verletzung Sanktionen durch die Staatsgewalt anzuwenden.

Die Staatsorgane sind immer selbständige Organisationseinheiten (Bestandteile) des Staatsapparats. An der Spitze einiger leitenden Staatsorgane stehen die Vertretungskörperschaften, durch deren Vermittlung das werktätige Volk die Staatsmacht ausübt und von denen alle Organe ihre Rechtsmacht ableiten; andere Staatsorgane sind dann von den entsprechenden Vertretungskörperschaften organisatorisch abgetrennt und bilden selbständige Bestandteile des Staatsapparats zur Ausübung der einheitlichen und unteilbaren Macht des werktätigen Volkes. Für die Bestimmung des Staatsorgans als eines Bestandteils des Staatsapparats ist von entscheidender Bedeutung, daß die Rechtsnormen den Staatsorganen besondere selbständige Aufgaben stellen und eine bestimmte Kompetenz zuteilen. Die Aufgaben und die Kompetenz bestimmen den politischen und organisatorischen Platz des Staatsorgans in dem Staatsapparat in Beziehung zur Realisation der Funktionen des sozialistischen Staates; die Aufgaben- und Kompetenzbestimmung umfaßt einerseits den Gegenstand und den Umfang der Tätigkeit, andererseits das Ausmaß der Rechte und Pflichten.

Das Staatsorgan darf nicht mit einem Glied seiner Organisationsstruktur verwechselt werden (z. B. eine Kommission des Volksausschusses), denn das Staatsorgan ist immer eine selbständige Einheit des Staatsapparats, welche eine selbständige Kompetenz besitzt, und die auch organisatorisch abgetrennt ist. Das Staatsorgan darf auch nicht mit dem Begriff der Amtsperson (der verantwortlichen Person u. ä.) verwechselt werden. Vom Standpunkt des „Organs“ unterstreichen wir die Frage, was für eine Rechtsmacht dem Organ gegenüber anderen Organen, Organisationen und den Bürgern zusteht; die Problematik der Amtspersonen führt dagegen zur Festlegung ihrer Rechte und Pflichten, welche sie in der organisatorischen Einheit auf Grund ihres Staatsbeamtenverhältnisses haben, und zur Bestimmung ihrer Verantwortung für den richti-

gen Vollzug der Amtspflichten. (Es handelt sich also um einen Bestandteil der Kaderfragen in dem sozialistischen Staatsapparat.)

Der Bau der Staatsorgane des sozialistischen Staates ist eng mit der Entfaltung der sozialistischen Demokratie verknüpft; die Staatsorgane werden unablässig „vergesellschaftet“, ihre Funktionen gehen Schritt für Schritt von dem aus Beamten bestehenden Staatsapparat auf gewählte Kollektivorgane des Staatsapparates über. Gewisse Funktionen der Staatsorgane übernehmen auch die freiwilligen Gesellschaftsorganisationen, mit denen der Staat zusammen die einheitliche politische Organisation der sozialistischen Gesellschaft, die von der kommunistischen Partei geleitet wird, bildet.

Der Begriff des Staatsorgans des sozialistischen Staates zielt auf die Subjekte des Staatsapparats hin, welcher die Staatsgewalt grundsätzlich gegenüber der gesamten Bevölkerung auf einem gewissen Gebiet ausübt, d. h. unabhängig von den Beziehungen der Leitung konkreter sozialistischer Organisationen; er betrifft also nicht das Wesen jener Subjekte des Staates, deren Tätigkeit bloß auf die Führung solcher Organisationen gerichtet ist. In dem Maße, wie sich der sozialistische Staat von einem Machtinstrument zur Führung der Gesellschaft, insbesondere zur Leitung der Volkswirtschaft und der Kultur verwandelt, beginnt auch die überwiegende Mehrzahl der Staatsorgane als Glieder der einheitlichen Leitung der Volkswirtschaft, der Kultur u. ä. zu wirken. Gleichzeitig entsteht ein ganzes Netz neuer Subjekte des Staates, welche die wirtschaftlichen und kulturellen Organisationen und Institutionen leiten, die jedoch die Staatsmacht auch nicht unabhängig von der Leitung der konkreten sozialistischen Organisationen ausüben. Diese Subjekte des Staates kann man vom Standpunkt ihrer Beziehung zu dem Staate summarisch als Organe der staatlichen Leitung bezeichnen; vom Standpunkt ihrer Beziehung zu den Prozessen, welche sie leiten, können Organe der wirtschaftlichen, der kulturellen und anderer Leitung unterschieden werden. (Man spricht auch kurz von Wirtschaftsorganen, von Organen des Schulwesens u. ä.).

Die Machtbefugnis der Staatsorgane darf man nicht mit der ganzen Rechtsbefugnis, welche die Staatsorgane bei dem Aufbau des Staates und der Gesellschaft, insbesondere auf dem Gebiet der Leitung des wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus ausüben, identifizieren. Die Machtbefugnis ist mit den Rechtsmethoden der Realisierung der Aufgaben des sozialistischen Staates verbunden; die Aufgaben des Staates können jedoch auch auf andere konkrete Weisen und durch andere Akte (durch Planung, durch Planungsakte, durch die Auswahl und Ernennung von Kadern u. a.) verwirklicht werden. Die Subjekte des Staats- und Wirtschaftsapparats, die wir Organe der staatlichen Leitung nennen, entscheiden über Fragen der Leitung konkreter Organisationen. Sie haben also Leitungsbefugnis.

Die Organe des sozialistischen Staates entfalten zur Erfüllung der Aufgaben und Funktionen des Staates eine Tätigkeit, welche in mehreren Formen verschiedener Natur vorsichgehen. Die Staatsverwaltung ist eine der Tätigkeitsformen des sozialistischen Staates.

Der Begriff der Staatsverwaltung deutet auf die Rechtsmethoden der Realisierung der Funktionen des sozialistischen Staates hin, ebenso wie dies die legislative Tätigkeit, die Rechtssprechung und Aufsicht der Prokuratur tun. Von diesen anderen Formen unterscheidet sich die Staatsverwaltung dadurch, daß sie sowohl die Herausgabe von normativen Rechtsakten (die normativen Rechtsakte der Staatsverwaltung) als auch die Anwendung von Rechtsnormen (individuelle Akte der Staatsverwaltung) umfaßt; die Staatsverwaltung hat aber immer den Charakter einer

den Gesetzen unterliegenden Tätigkeit und die administrative Rechtsanwendung enthält zum Unterschied von der Tätigkeit der Gerichte und der Prokuratur eine aktive Realisation der Rechte, der begründeten Interessen und der Pflichten der Bürger und der Organisationen. Die Staatsverwaltung ist eine vollziehende und anordnende Tätigkeit, sie ist eine einseitige Äußerung des staatlichen Willens auf Grund der Gesetze und anderer normativer Akte und zu deren Durchführung; die administrative Rechtsanwendung vollzieht sich in spezifischen Prozeßformen, in dem administrativen Rechtsverfahren.

Von der Staatsverwaltung als einer der Methoden zur Verwirklichung der Aufgaben und Funktionen des sozialistischen Staates muß man den Begriff der Verwaltung als einer Organisationstätigkeit, durch die der Aufbau und die Leitung des Staates und der Gesellschaft, insbesondere der Aufbau und die Leitung der Wirtschaft und des kulturellen Lebens (die Verwaltung des Staates, die Verwaltung der Volkswirtschaft, der Kultur u. ö.) praktisch realisiert werden, unterscheiden. Während der Begriff der Staatsverwaltung mit den Rechtsmethoden der Realisierung der Aufgaben des sozialistischen Staates verknüpft ist, wodurch die Ausübung der Staatsgewalt unabhängig von einem bestimmten Gebiet ermöglicht wird, ist der Begriff der Verwaltung mit den außerrechtlichen Methoden der Verwirklichung der Staatsaufgaben, mit den Methoden der unmittelbaren und differenzierten Leitung (auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Pädagogik u. a.) verbunden.

In Bezug auf den Gegenstand der Verwaltung unterscheiden wir:

a) die Verwaltung des Staates, durch die der Vollzug der Staatsmacht durch das Recht, d. h. durch die Methoden der Formen und der Anwendung des Rechts mit Hilfe des staatlichen Zwangsapparats sichergestellt wird;

b) die Verwaltung, durch die die Leitung wirtschaftlicher, kultureller und anderer sozialistischer Organisationen durch andere Methoden als durch das Recht, z. B. durch Planung oder durch Budget und Kredit, durch Verteilung der Kader in dem Staats- und Wirtschaftsapparat u. ä. sicher gestellt wird. — Die Verwaltung als Organisationstätigkeit, welche diese Leitung realisiert, wird nach den Gebieten der Tätigkeit eingeteilt (die Verwaltung der Volkswirtschaft, die administrativ-politische Verwaltung u. ä.), oder nach den einzelnen Zweigen (z. B. die Verwaltung der Industrie, des Gesundheitswesens), oder nach den Abschnitten der geleiteten Tätigkeit (z. B. die Verwaltung der Arbeitskräfte).

c) Gegenstand der Verwaltung ist auch die Sicherstellung der freiwilligen gesellschaftlichen Aktivität der Werktätigen in ihrem Anteil an dem Vollzug der Staatsgewalt, an der Verwaltung des Staates und an der Leitung des wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus.

Die fundamentale Methode der Verwaltung, durch die der ununterbrochene Prozeß der Verwirklichung der staatlichen und gesellschaftlichen Aufgaben sichergestellt wird, ist die Leitung. Sie besteht in dem Richtungsgeben für den Aufbau und die Tätigkeit des Staates, für die wirtschaftlichen und kulturellen Prozesse in der Gesellschaft, für die technischen Prozesse in der Industrie, für die Kampftätigkeit der Armeen u. ä., welche ein Organ anderen Organen oder einer sozialistischen Organisation für die Tätigkeit dieser Subjekte gibt. Voraussetzung für die Leitung ist es, daß auf Grund der gesetzlichen Vorschriften ein Organ dem anderen oder einer gewissen Organisation übergeordnet ist; hierdurch wird erreicht, daß die einen Organe leiten, andere Organe und gewisse Organisationen die Pflicht haben sich den Anordnungen zu fügen.

Als Organisationstätigkeit hat die Verwaltung im sozialistischen Staate positiven und schöpferischen Charakter; sie besteht hauptsächlich in dem Organisieren neuer sozialistischer Gesellschaftsbeziehungen und in aktiver Tätigkeit bei dem Organi-

sieren dieser Beziehungen. Die Achse der Organisationstätigkeit im Bereich der Leitung des wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus ist insbesondere der Staatsplan der Entfaltung der Volkswirtschaft, welcher der sozialistischen Verwaltung den planmäßigen Charakter aufdrückt. Die Verwaltung ist eine Tätigkeit, die größtenteils mit einer gewissen materiellen Tätigkeit (d. h. mit der Produktion, mit dem Transport, der Distribution, dem Unterricht u. ä.) verbunden ist.

Die Verwaltung ist — ebenso wie die Staatsverwaltung — eine vollziehende und anordnende Tätigkeit. Sie ist die Verwirklichung der Politik der kommunistischen Partei bei dem Aufbau und der Tätigkeit des Staates und bei der Leitung der Wirtschaft und des Kulturlebens. Sie wird auf Grund der Gesetze und anderer normativer Akte und zu deren Durchführung vollzogen, sie richtet sich nach den Anforderungen der staatlichen Disziplin, wie diese in den Akten des sozialistischen Staates zum Ausdruck kommen (z. B. in den Plänen der Volksausschüsse u. ä.). Die Mittel der Verwaltung haben einerseits Machtcharakter, andererseits sind sie sachlicher Natur; sie umfassen die Anordnungsbefugnis und den Vollzug anderer Berechtigungen und Pflichten, welche die materiellen und finanziellen Mittel, Arbeitskräfte und andere zur Realisierung der Aufgaben und Funktionen des Staates und der Gesellschaft in der Praxis nötigen Mittel bereitstellen.

Vom Standpunkt der Subjekte der Verwaltung kann man unterscheiden:

a) die durch die Subjekte des Staates, d. i. durch Staatsorgane, durch Organe der staatlichen Einrichtungen und der statlichen Betriebe und weiterer Verwaltungsorgane des Staats- und Wirtschaftsapparats ausgeführte Verwaltung;

b) die durch die Subjekte der Gesellschaftsorganisationen, d. h. z. B. durch die Organe der Revolutionären Gewerkschaftsbewegung der Zentralverbände der Produktions- und Verbrauchsgenossenschaften u. ä. oder durch die Verwaltung der Institutionen und Betriebe, welche durch diese Organe geleitet werden, realisierte Verwaltung. — Die Staatsverwaltung obliegt dann bloß besonderen Subjekten des Staates, d. h. den Staatsorganen, die wegen der Funktionen, welche sie erfüllen, Organe der Staatsverwaltung genannt werden. Nur die Organe der Staatsverwaltung sind berechtigt zur Verwirklichung der Aufgaben des sozialistischen Staates Rechtsmethoden anzuwenden, d. h. normative und individuelle Akte der Staatsverwaltung herauszugeben. An der Erfüllung der Aufgaben des Staates durch Rechtsmethoden und Formen der Staatsverwaltung haben auch in Zusammenarbeit mit den Staatsorganen die Gesellschaftsorganisationen (z. B. die Organe der Revolutionären Gewerkschaften u. a.) Anteil.

Gestützt auf die Analyse des Begriffs und der Merkmale des Organs des sozialistischen Staates und des Begriffs der sozialistischen Verwaltung und der Staatsverwaltung zieht der Autor im dritten Kapitel einige Schlußfolgerungen, welche die Einteilung der Staatsorgane in Organe der Staatsgewalt und Organe der Staatsverwaltung betreffen, und zwar in Zusammenhang mit unserer neuen Gesetzgebung, insbesondere mit der Verfassung der ČSSR. Er betrachtet vor allem das Wesen der Staatsorgane, welche in dem tschechoslowakischen Staat die Funktionen der Staatsverwaltung verwirklichen.

Der Begriff des Organs der Staatsgewalt drückt in erster Linie die führende Stellung der Vertretungskörperschaften in den dem System des sozialistischen Staatsapparats aus; Organe der Staatsgewalt sind also im eigentlichen und genaueren Sinne des Wortes die Vertretungskörperschaften. Die grundlegende Forderung des sozialistischen Volksvertretungssystems ist das Postulat der Einheit von Beschluß und Vollzug; die Anwendung dieses Postulats auf den Aufbau der Staatsorgane führt zur Überwindung der organisatorischen Abtrennung der Verwaltung von den Vertretungs-

körperschaften und zur Schöpfung einheitlicher Organe der Staatsgewalt und der Verwaltung.

Im sozialistischen Staate unterscheiden sich die Staatsorgane je nach ihrer Beziehung zu den Vertretungskörperschaften und je nach den verschiedenen Rechtsmethoden und Tätigkeitformen des sozialistischen Staates; sie werden also nicht nach allen Methoden und Formen, welche sie in der Verwaltung des Staates und insbesondere bei der Leitung der Wirtschaft und der Kultur erfüllen und die in jenen gesetzlichen Akten angeführt werden, welche die tschechoslowakischen Staatsorgane charakterisieren, eingeteilt. Von Standpunkt ihrer Beziehung zu den Vertretungskörperschaften und nach den verschiedenen Rechtsmethoden und Tätigkeitsformen des sozialistischen Staates unterscheiden wir: Organe der Staatsgewalt, Organe der Staatsverwaltung, Gerichtsorgane und Organe der Prokuratur.

Durch den Begriff des Organs der Staatsverwaltung wird einerseits ausgedrückt, daß diese Organe organisatorisch von den territorial zuständigen Vertretungskörperschaften abgetrennt sind, andererseits, daß sie die Befugnis haben individuelle, gegebenenfalls auch normative Akte der Staatsverwaltung herauszugeben. Der selbständige Begriff des Organs der Staatsverwaltung ist größtenteils mit der Existenz des Verwaltungsapparates, welcher von der Vertretungskörperschaft auf dem betreffenden Gebiet abgetrennt ist und der die Aufgaben des sozialistischen Staates mittels Rechtsmethoden der Staatsverwaltung realisiert.

Die Staatsorgane haben gleichzeitig den Charakter von Organen der Staatsgewalt und von Verwaltungsorganen unter der Bedingung der organisatorischen Einheit der Vertretungskörperschaften mit jenen Organen, welche zur Erfüllung der Aufgaben des Staates selbst die Funktionen der Staatsverwaltung realisieren (die Volksausschüsse, der Slowakische Nationalrat). In dem Falle, wo die Vertretungskörperschaft gleichzeitig als gesetzgebendes Organ fungiert, ist die legislative Tätigkeit und die Staatsverwaltung auch organisatorisch vereint, also nicht nur der Funktion nach (der Slowakische Nationalrat). Ist das Organ nicht organisatorisch von der territorial zuständigen Vertretungskörperschaft abgetrennt, sondern ist es im Gegenteil deren Organ und hat es also bei der Erfüllung der Aufgaben des Staates die Befugnis individuelle oder auch normative Akte der Staatsverwaltung herauszugeben, ist es ein vollziehendes Organ der Vertretungskörperschaft (z. B. der Rat des Volksausschusses, der Vorstand des Slowakischen Nationalrats u. ä.).

In der gegenwärtigen Etappe des Aufbaus der Staatsorgane der Tschechoslowakischen sozialistischen Republik bilden die Organe der Staatsverwaltung kein selbständiges und abgeschlossenes System, d. h. kein von den Vertretungskörperschaften isoliertes System; die grundlegenden Glieder des Staatsapparats — die Volksausschüsse ebenso wie der Slowakische Nationalrat — sind Organe der Staatsgewalt und gleichzeitig der Verwaltung. Einen gewissermaßen geschlossenen Teil des Systems der Organe der Staatsverwaltung bilden bloß die Zentralorgane, insbesondere die Ministerien. Die Organe der Staatsverwaltung sind nämlich Organisationseinheiten, welche bei den Ministerien geschaffen werden und die gewöhnlich auch in kleineren territorialen Einheiten als für das ganze Staatsgebiet organisiert sind, soweit ihnen die Befugnis individuelle oder eventuell auch normative Akte der Staatsverwaltung herauszugeben.

OBSAH

Úvod	5
I. Pojem a znaky orgánu socialistického státu	7
II. Správa v socialistickém státě a státní správa	31
III. Povaha státních orgánů uskutečňujících funkce státní správy v Českosloven- ské socialistické republice	54
Závěr	95
Cizojazyčné souhrny	97

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE 1962 — IURIDICA 2

VLADIMÍR DELONG

ORGÁNY SOCIALISTICKÉHO STÁTU A STÁTNÍ SPRÁVY

Vydala Universita Karlova v Praze 1962

Redakční rada série Iuridica: prof. dr. V. Outrata (předseda), doc. dr. J. Boguszak,
Z. Červený (tajemník), dr. O. Novotný.

Z nové sazby písmem Public vytiskl Mír, n. p., závod 1, Václavské nám. 15, Praha 1 —
Nové Město

D-09*20363

Cena Kčs 10,—