

SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST NÁRODNÍCH VÝBORŮ

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

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

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

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

Národní výbory jsou při vykonávání veškeré své působnosti (stejně jako

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

²⁾ Srov. tamtéž, str. 28—29.

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

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

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

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

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

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

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

³⁾ Srov. tamtéž, str. 83.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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