

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

JUDr. VLADIMÍR VOPÁLKA, právnická fakulta UK v Praze

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

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

Jedním ze základních předpokladů efektivnosti právní úpravy v oblasti

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

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

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

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

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

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

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

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