

K PROBLEMATICE PŘEDPISŮ JAKO NÁSTROJE ŘÍZENÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ ČSSR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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