

Prof. JUDr. Vladimír Delong, CSc. a kol.

§ 1. ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI

I. Účinnost a úloha správního práva

1. Výzkum účinnosti správního práva je teprve na počátku. Pojem účinnosti není jednotný a obsah a metody jejího zkoumání jsou zpřesňovány. Obecně lze říci, že výzkum vychází zpravidla z takového pojetí účinnosti správního práva, v němž dominantní je vztah mezi skutečnými výsledky působení norem a těmi společenskými cíli, pro které byly vydány (cílově výsledkové pojetí); nelze však opomíjet ani poměr mezi dosaženými výsledky působení norem a prostředky (náklady, ztráty), které byly na jejich tvorbu a realizaci vynaloženy (nákladově výsledkové pojetí).

2. Účinnost správního práva lze zkoumat na úrovni norem, institutů, odvětví i práva jako celku. Nedoporučuje se však založit výzkum účinnosti na jednotlivých normách ani provádět výzkum účinnosti správního práva jako celku. Cíl jednotlivé právní normy se bez souvislostí často ztrácí a neúčinnost právní úpravy spočívá často i v tom, že určitou normu (skupinu norem) postrádá; každá norma je součástí větších komplexů (institutů nebo oborů státní správy) a teprve zkoumání těchto celků umožňuje posoudit účinnost. Výzkum účinnosti správního práva jako celku lze pak provádět na základě dlouhodobě založeného výzkumu účinnosti jednotlivých institutů správního práva a jednotlivých oborů státní správy, které dosud chybějí.

3. Účinnost či neúčinnost norem správního práva je velice závislá na respektování věcných hledisek. Při tvorbě, výkladu a realizaci značné části norem správního práva je třeba znát a respektovat nejen právní, nýbrž i různá odborná hlediska zákonnosti (např. urbanistické, vodohospodářské, ekonomické, pedagogické atd.), abychom účinně řídili a organizovali společenskou výstavbu (metajuristická povaha značné části správní činnosti). Pracovník státní správy nevystačí ani při aplikaci práva ve sféře státní správy se znalostí právních principů, postupů, forem a metod, ale musí uplatňovat další odbornost (stavební, pedagogickou atd.). Navíc by měl znát a praktikovat teorii správy (organizace a řízení), psychologie, infor-

matiky, personalistiky atd.; proto se v souvislosti se zvyšováním účinnosti správního práva klade důraz také na obor, který se označuje u nás jako správní věda (teorie státní správy).

4. Na výzkum v oboru správního práva navazuje i výzkum v dalších oborech vědy o státu a právu, které zkoumají také část společenských vztahů ve státní správě (např. finanční, pozemkové atd.). Výzkum směřuje nejen k postupnému sjednocování teorie (orgánů, aktů, procesů apod.), nýbrž k větší integraci a nerozpornosti práva (zákonodárství).¹⁾

II. Normy a vztahy správního práva

1. Věda správního práva nevěnovala dostatek pozornosti problémům, které jsou spojeny s administrativněprávní normou, a nejvíce se opírala o výsledky teorie státu a práva. Přitom jsou to zejména normy správního práva, které v důsledku dynamického rozvoje působení státu v jednotlivých oborech státní správy — a zákonitě i v navazující normotvorbě — mohou přinášet do problematiky zkoumání norem jako takových nové prvky.

2. Dalšímu a hlubšímu zkoumání — zde ovšem též ve spolupráci s teorií práva — bude zřejmě žádoucí podrobit teze o tom, že některé součásti klasické struktury normy (hypotéza, dispozice, sankce) v některých normách (např. kompetenčních) chybějí.

V příslušných souvislostech bude žádoucí podrobit zkoumání i koncepci, na které je též postavena jedna z klasifikací právních norem, rozdělující normy na skupiny podle toho, jsou-li v nich obsaženy: pouze dispozice; hypotéza a dispozice; dispozice a povzbuzení; dispozice a sankce; hypotéza, dispozice a povzbuzení; hypotéza, dispozice a sankce.

3. Rozhraničení norem hmotněprávních a procesněprávních má zásadní význam teoretický, praktický i pedagogický. Pokud hmotněprávní normy potřebují pro svou realizaci určitá procesní pravidla, potom není zcela optimálním řešením ani podřazování rozhodnutí pod ne vždy zcela vyhovující režim správního řádu, ani stav — pokud jsou v rozsahu jeho působnosti vyňaty — kdy pro jejich aplikaci neexistuje procesní režim žádný. A v tom lze též spatřovat opodstatněnost úkolu, směřujícího k posílení organizačně procedurální stránky v právní úpravě státní správy, zejména v národním hospodářství.

4. Podnětným se jeví i rozpracování teorie vycházející ze čtyř forem uskutečňování norem správního práva (zachovávání, plnění, využívání a aplikace), a to též v souvislosti s tezí, podle které se zachovávání norem

¹⁾ Problematice pojetí účinnosti a úlohy správního práva v hospodářské a kulturní výstavbě byla věnována vědecká konference konaná v dubnu 1982 na téma „Zvyšování účinnosti správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti ve státní správě“ (viz Acta Universitas Carolinae — Iuridica č. 2—3/1983).

správního práva může uskutečňovat bez vstupu subjektů v konkrétní vztahy správního práva.

5. Správní právo bývá postaveno buď na vymezení státní správy nebo orgánu státní správy. V této souvislosti je otázkou, zda pozitivně rozpracovaný, avšak relativně široký, obecněji vymezený pojem státní správy může sloužit jako základní východisko pro vymezení správního práva nebo zda předmět správního práva není užší v návaznosti — ne obecně — na oblast, kde vztahy správního práva vznikají, mění se a zanikají, to je ve státní správě a na zde působící orgány státní správy, nýbrž na určitý okruh vztahů v této oblasti.

6. Podle právní úpravy může být subjektem vztahů nejenom orgán státní správy, ale i jiný subjekt, jako např. orgán státní či společenské organizace, na který je působnost a pravomoc zákonem přenesena (přenesením se nestává orgánem státní správy).

7. Na rozdíl od dosud převažujících přístupů se nyní lze setkat i s tezí, podle které správnímu právu nemusí být vždy vlastní pouze nerovnost vůle stran vztahu, a podle které tedy ne všechny vztahy ve sféře státní správy jsou budovány podle schématu „moc — podřízenost“. Také v československé nauce správního práva byl akceptován a literárně zpracován v podobě jedné z forem státní správy institut správních dohod — i zde však v právní úpravě zůstává zachována možnost orgánu státní správy zabezpečit realizaci příslušných úkolů autoritativním rozhodnutím pro případy, kdy k uzavření správní dohody nedojde. Některé jiné uváděné typy horizontálních vazeb bude nutno zkoumat z hlediska metod státní správy.²⁾

III. Zdokonalování tvorby norem ve státní správě ČSSR

1. Kvalita a účinnost řízení sociálně ekonomického rozvoje socialistické společnosti je ovlivňována úrovní legislativní práce státní správy, tj. stupněm zvládnutí činností, směřujících k vydávání předpisů vůbec a právních předpisů zvláště. Jde zejména o problémy, které souvisejí s racionálností právních úprav, tj. zvláště s jejich komplexností, reálností a souladností, ale také o otázky spojené s dosahováním odpovídajících znalostí pravidel, které regulují postupy a procedury tvorby předpisů. Předpokladem racionálnosti právní úpravy je i posouzení, zda určité společenské vztahy musí být vůbec právně regulovány.

2. Soustředění pozornosti na problematiku normotvorby z pozice státní správy je vyvoláno mj. skutečností, že v legislativních činnostech orgánů státní správy se koncentruje tvorba téměř všech právních předpisů, resp.

²⁾ Němec, V.: *K problematice zkoumání norem a vztahů správního práva*. AUC Iuridica 1985 (č. 1).

určité etapy této tvorby, popř. jiné zapojení do této tvorby a dále rozhodující část vnitřních normativních předpisů (instrukcí, směrnic apod.). Problematika tvorby norem, zejména z hlediska profesionální dovednosti jejich přípravy se tedy soustřeďuje ve státní správě, která je největším „producentem“ norem.

Problém zdokonalování tvorby, resp. přípravy předpisů se úzce dotýká stále aktuální otázky snižování a zjednodušování administrativní náročnosti řízení, nikoli však pojetí, podle něhož by bylo třeba snižovat nároky na normotvorbu. V této souvislosti platí obecné pravidlo: čím méně péče se věnuje kvalitní přípravě předpisů, tím větší obtíže vyvstávají při jejich realizaci.

Normy, resp. předpisy, u nichž je subjektem přijetí ústřední orgán státní správy, lze třídit do dvou základních skupin. Kritériem takového dělení je závaznost předpisů, resp. dosah jejich závaznosti. Do první skupiny patří tzv. prováděcí právní předpisy, které jsou obecně závazné. Druhou skupinu pak tvoří vnitřní předpisy (směrnice, instrukce, pokyny apod.). Dosah jejich závaznosti je omezen na ty subjekty, tj. orgány, organizace a pracovníky, kteří jsou vůči tomu, kdo vnitřní předpis vydává, v právním vztahu podřízenosti. Pro obě skupiny předpisů tedy platí, že jsou závazné a jejich plnění je vynutitelné, i když v různé míře, způsobu i formě.

Vydávání vnitřních předpisů je ve státní správě tradiční metodou a formou řízení podřízených orgánů či organizací a jejich pracovníků. Je to navyklý způsob realizace právních předpisů, pomocí něhož správní orgány, zejména ústřední, dosahují jednotný postup v určitých věcech (agendách) v rámci celého resortu.

3. Rozbor otázek souvisejících s normotvorbou v ČSSR vede k formulování následujících obecných **závěrů**.

Pokud jde o zákony (ústavní zákony, zákonná opatření předsednictev nejvyšších zastupitelských orgánů), lze uvést, že dosavadní právní úprava a legislativní praxe vytvořily uspokojující režim jejich tvorby.

Nedostatky a závady se vyskytují, pokud jde o právní předpisy převážně při tvorbě odvozených (prováděcích) právních předpisů, zejména těch, které vydávají ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy. Problémem je zvláště relace mezi zákony a těmito předpisy; na základě neurčitých zmocnění v zákonech se někdy ponechává úprava zásadních věcí prováděcím předpisům. Jiným nedostatkem je i určitá nevyjasněnost toho, co by mělo být upraveno, pokud jde o proces jejich tvorby. Nejčastější závady se týkají právní techniky zpracování předpisů, zejména z hlediska pojmosloví a terminologie normativnosti, jasnosti, logiky, přehlednosti a systematičnosti. Bude třeba řešit i otázku relace těchto předpisů k vnitřním předpisům (i z aspektu forem předpisů).

Samostatnému zkoumání bude třeba podrobit tvorbu obecných nařízení národních výborů, zejména v souvislosti s novou právní úpravou jejich vydávání, resp. publikace.

Nejslabším článkem normotvorby v ČSSR jsou vnitřní předpisy. Základní požadavky na jejich tvorbu spočívají v důsledném zajištění jejich souladu s právním řádem a dále v tom, aby se těmito předpisy nerozměňovala ustanovení právních předpisů. Dále jde o to, aby tyto předpisy si navzájem neodporovaly, byla nesporná jejich platnost a byly dosažitelné pro ty orgány, organizace či pracovníky, kterým jsou určeny. Bude třeba účelně a jednotně upravit postup jejich vydávání tak, aby se snížil jejich počet a zvýšila jejich kvalita a účinnost v řízení.

Pro všechny předpisy v zásadě platí, že čím kvalitnější bude jejich příprava, tím méně problémů bude s jejich uskutečňováním. Půjde tedy i o hledání cest, jejichž cílem je zvyšovat kvalitu předpisů z hlediska kultivované právní techniky.³⁾

IV. Občané jako subjekty socialistického správního práva

1. Postavení občanů jako subjektů socialistického správního práva je problematika významná jednak z hlediska rozvoje teorie subjektů správního práva a zdokonalování jejich právní úpravy, jednak v obecném kontextu právního statusu občana v socialistické společnosti. Úloha správního práva v této souvislosti vynikne, uvážíme-li, že převážná většina ústavních i dalších práv a povinností občanů je upravena normami správního práva (z větší nebo menší části) a realizuje se v rámci organizující či rozhodovací činnosti orgánů státní správy.

2. V porovnání s kodifikovanými obory chybí ve správním právu obecná úprava některých základních institutů, mj. též právní subjektivity a způsobilosti k právním jednáním.

Praxe i teorie překonává tento nedostatek pomocí analogie (podle norem práva ústavního, občanského, pracovního, trestního), přičemž teorie ani judikatura nepřipouští rozšiřování působnosti soudních rozhodnutí (o omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům) na oblast správněprávní a požaduje samostatné řešení konkrétního případu správním orgánem. Praxe však neakceptuje tento přístup důsledně (pokud je s ním seznámena); dochází k zbytečným pochybnostem a oslabování právní jistoty.

Problém neřeší ani ustanovení správního řádu (nevztahujícího se ostatně na vydávání všech individuálních aktů, natož na další formy správní čin-

³⁾ Z prací věnovaných této problematice vyjímáme zejména: *Pravidla upravující postup tvorby zákonů a jiných právních předpisů v ČSSR* (Ústav státní správy, Praha 1983, a jehož autory jsou Aleš Šrámek a kol.); *K problematice publikování tzv. resortních předpisů federálních ministerstev a ostatních federálních ústředních orgánů státní správy v ČSSR* (neotištěno, autoři Aleš Šrámek a kol.); *Úvod do normotvorby státní správy v ČSSR* (Ústav státní správy, Praha 1983, autor Aleš Šrámek).

nosti, například na bezprostřední zákroky), který odkazuje ve věci procesní způsobilosti k právním úkonům na ustanovení hmotněprávní. Ta se však vyskytují ve zvláštních předpisech sporadicky, takže pokrývají jen menší část správněprávních vztahů.

Problém zůstává po mnoho let neřešený, což nepřispívá k důslednému uplatnění principu zákonnosti ve státní správě, ztěžuje aplikaci práva a vyvolává zbytečné pochybnosti a obtíže v praxi správních orgánů i z hlediska právní jistoty občanů.

Základní příčina toho nespočívá očividně v obtížnosti věcného řešení, ale v umístění příslušných ustanovení. Z platných právních předpisů nejbližší k této problematice má správní řád, není to však univerzální správněprávní předpis, nýbrž jen dílčí kodifikace na úseku správního řízení. Jinou alternativou se jeví zvážit, případně do budoucna rozpracovat koncepci právní úpravy tohoto a některých dalších obecných institutů správního práva (např. správních aktů), nechceme-li se vracet (další možné řešení) k předchozí konstrukci univerzální úpravy právní subjektivity občanů občanským zákoníkem.

3. Ukazuje se, že bude namístě zaměřit výzkum práv a povinností občanů na několik základních dílčích úseků: v první řadě na úsek realizace ústavních práv a povinností; dále zejména na úseky péče o životní prostředí, pracovních sil, stavebního práva, dopravy, hospodaření s byty a nebytovými prostory, vnitřního obchodu, služeb, zdravotnictví, sociální péče, školství, kultury, vodního a lesního hospodářství, zemědělství, některé úseky vnitřní správy a veřejného pořádku, bezpečnosti a obrany.

Předpoklady pro zvýšení účinnosti práva byly sledovány A) v právní úpravě, B) v oblasti realizace práva.

Ad A) a) Jako pozitivum třeba uvést v první řadě politickou linii, která nachází svůj odraz v právním řádu (například výrazně v novelizaci zákona o národních výborech), vycházející z poznatku (z koncepce), že právní i faktické postavení občana v naší společnosti je podstatně ovlivňováno činností státní správy. Z toho vyplývá požadavek, aby právní věda analyzovala z tohoto pohledu vývoj legislativy a soustavně zkoumala realizaci právních norem, upravujících úkoly, působnost a činnosti orgánů státní správy též speciálně z hlediska jejich dopadu na občany. I zde bude nadále pozornost soustředěna na dvě základní hlediska — účinnost a prohlubování socialistické demokracie. Výzkum by měl sledovat a rozpracovat i problematiku, již se u nás (například na rozdíl od SSSR) věnovalo dosud méně pozornosti, tj. metodám a formám soustavného sledování potřeb a zjišťování názorů občanů, opatřování si jejich souhlasu, pokud to zákon vyžaduje apod.

Teoretické zobecnění a zpracování tohoto problému je aktuální též jako důležitý výraz předností socialistického pojetí záruk občanských práv

(v širokém smyslu) v oblasti státní správy.

b) Příznačná je roztržistěnost právní úpravy do množství právních předpisů (zvláště prováděcích předpisů), a to i na úsecích, kde došlo k dílčí kodifikaci a usilovalo se o zjednodušení právní úpravy. Dochází k častým změnám, opět zejména u prováděcích předpisů. Tento stav, částečně objektivně podložený (poměrně rychlými změnami společenských potřeb a navazující právní úpravy), komplikuje znalost práva občany i správními orgány, snižuje právní jistotu a důsledné zachovávání zákonnosti.

Dlouhodobé prognózování a plánování legislativních změn a celá legislativní koncepce by měla vedle odvětvových pohledů zahrnout výrazněji jako jeden ze samostatných aspektů i postavení občana v administrativně právních vztazích, mj. též nezbytnou míru stabilizace, přehlednosti, ucelenosti a logické návaznosti. To zahrnuje i požadavek odstraňovat neodůvodněné odchylky v postavení občana v jednotlivých úsecích správního práva (práva vůbec) a celkově více aplikovat v legislativě systémový přístup.

c) Slabiny právní úpravy správní odpovědnosti v oblasti přestupkového práva si vyžádaly — zejména pro nedostatečný postih — řadu dílčích legislativních změn od poloviny 70. let a přípravu celkové novelizace přestupkového zákona. Dořešení tohoto úkolu a nahrazení zastaralého zákona novým je též důležitým předpokladem dodržování právních povinností občany a podmínkou účinnosti práva na tomto úseku.

ad B) a) Jednou ze zvláštností správního práva je značný podíl organizující činnosti při jeho realizaci. To platí i o realizaci práv a povinností občanů.

Náležitá pozornost musí být tedy i v této oblasti věnována jak aplikaci práva, tak i organizující činnosti, včetně mimoprávních aspektů činnosti orgánů státní správy, které mají v kompetenci zajišťování potřeb občanů, vytváření a ochrany jejich životních podmínek. Adekvátně posláním a postavením orgánů státní správy se to týká ústředních orgánů především v rovině koncepční, bezprostředně pak v prvé řadě národních výborů, a to jak v organizující, tak v aplikační činnosti.

Ve sféře aplikační jde v prvé řadě o oblast správního řízení a vyřizování stížností (ponecháme-li stranou postavení občana jako pracovníka organizace, kde podléhá režimu pracovního práva, případně některých zvláštních předpisů správněprávních, umožňujících postih porušení administrativněprávních povinností funkcionářů a pracovníků organizací). Zde je pozornost příslušných výzkumů, organizovaných praxí (též za účasti právnické fakulty UK) i odborné literatury věnována především dodržování zákonnosti. Hledisko účinnosti by však vyžadovalo do budoucna zaměřit se více i na rozbor faktické správnosti rozhodování, příčin nedostatků a předpokladů vyšší úrovně rozhodování.

I v organizující činnosti státní správy hraje podstatnou úlohu důsledné dodržování zákonnosti, především při vydávání normativních aktů (včetně interních). Neméně důležitou podmínkou účinnosti práva je, aby správní orgány vykonávaly na patřičné úrovni své úkoly a kompetenci při vytváření a rozvoji životních podmínek občanů, pracovaly systematicky, bez průtahů, důsledně reagovaly na podněty občanů a dodržovaly ostatní zásady činnosti socialistické státní správy. V tomto směru by bylo zřejmě užitečné zaměřit speciální výzkumy na jednotlivých úsecích na otázku, jak prohloubit vliv řídicího a kontrolního systému na odstraňování nečinnosti státní správy (v širším smyslu, nejen při individuálním rozhodování) a rozšiřování kladných zkušeností (ukládá např. zákon o lidové kontrole).

b) Jako podstatný činitel, ovlivňující společenskou účinnost správní činnosti ve vztahu občan—správa, vystupují funkcionáři a pracovníci státní správy. Vzhledem k charakteru jejich práce, komplexnosti a dosahu jejich působení na občany (z hlediska odborného výkonu státní správy ve spojení s aspektem politicko-etickým) jsou prvořadými předpoklady účinného výkonu státní správy vhodný výběr, rozmístování a výchova funkcionářů a pracovníků.

V souvislosti s podmínkami účinného působení práva ve vztahu správa—občan však nutno speciálně zdůraznit úlohu kvalitní a soustavné výchovy pracovníků, zaměřené cílevědomě též na vztah k občanům, kulturu a etiku jednání s nimi. Vedle obecně politické a odborné průpravy, již se v různých formách věnuje stále více pozornosti, měly by i otázky konkrétní aplikace leninských zásad, zdůrazňujících služební úlohu aparátu, nepřijatelnost jakýchkoli pozůstatků „vrchnostenského“ vztahu a byrokratického přístupu k lidem, povinnost svědomitě vykonávat svěřené funkce, zákaz zneužívat jich k vlastnímu prospěchu atd., tvořit součást výchovy státního aparátu, působení vedoucích pracovníků a hodnocení osob činných ve správním aparátě. S tím souvisí i požadavek důsledně a bezvýjimečně požadovat plnění povinností všemi občany a ve všech ohledech prosazovat i vlastním příkladem pravidla socialistické morálky.

Negativní ovlivňování společenské účinnosti práva v opačném případě — odchylováním se od těchto leninských zásad — je, jak dokazuje společenská praxe, nesporné, i když je nelze přesně doložit, natož bezprostředně vyčíslit.

Komplex naposledy uvedených podmínek tvoří tedy jeden ze základních předpokladů plnění právních povinností občanů. Správné a spravedlivé rozhodování, ale i chování a jednání funkcionářů a pracovníků, respektující zásady socialistického soužití, motivují občany k dobrovolnému plnění povinností a aktivnímu spolupůsobení na zajišťování úkolů státní správy.

c) Dalším vážným problémem v oblasti správního práva je **informovanost občanů**. Komplikovaná a velmi pohyblivá právní úprava na některých úsecích, množství odkazovacích norem, nedostatečné vymezení a překrývání pojmů, rozvlácnost a nepřehlednost řady právních předpisů, to vše jsou nedostatky, které ztěžují spolehlivou znalost a správný výklad práva i u aparátu. Tento stav napomáhá vzniku právních pověr, popsaných ve správní literatuře, snižuje právní jistotu občanů.

Prostředkem k odstranění těchto negativních faktorů je vedle zdokonalování legislativy a výchovy pracovníků nezbytná též kvalitní informatika. Dosud vydávané publikace, pokud vůbec existují, — týkají se např. bytového, lesního zákona, zákona o vnitřním obchodě — jsou určeny spíše odborné veřejnosti a mají různou úroveň.

Bylo by tedy žádoucí postupovat i na tomto úseku plánovitě a koncepčně. Dáváme k uvážení vytvořit určitou sérii popularizačních publikací na téma Občan a státní správa (Co má vědět občan o státní správě apod.), na níž by se podíleli teoretičtí pracovníci spolu s odborníky z praxe.

4. Byla provedena analýza platné administrativněprávní úpravy postavení cizinců. V komparaci se sovětským právem (zvláštní zákon o postavení cizinců) se uplatňuje námět lépe zhodnotit alespoň v právní propagandě pozitiva našeho řešení otázky.

V. Právní postavení funkcionářů a pracovníků státní správy

1. Výzkum navazuje na SPZV v 6. pětiletku, kdy byla problematika zkoumána především teoreticky, s využitím komparatistiky (sovětská a další socialistická literatura a právní úprava). Výzkum v této pětiletku se zaměřil především na analýzu právního materiálu, což umožnilo prohloubit dříve učiněné závěry. Zvláštní pozornost byla věnována do té doby u nás nezpracované z hlediska správního práva problematice právního postavení funkcionářů státní správy, tj. funkcionářů ústředních orgánů státní správy, národních výborů, některých dalších orgánů a složek státního aparátu.

Analýza prokázala, že platná právní úprava státně služebních vztahů se týká jednotlivých složek státního aparátu nebo některých kategorií funkcionářů a pracovníků. Je diferencována co do obsahu a intenzity právní úpravy, zahrnuté do většího počtu pramenů práva (asi do 70 zákonů a odvozených právních předpisů).

Platné československé právo vykazuje specifickou úpravu právních poměrů pracovníků a funkcionářů státního aparátu, v různé intenzitě, pokud vykazují jeden či více těchto znaků: postavení vedoucího pracovníka nebo funkcionáře, příslušnost k ozbrojeným sborům, oprávnění zasahovat do právní sféry nepodřízených subjektů, zvláštní nároky na kva-

likaci a odborný výkon povolání, zařazení do centralizované organizační soustavy, zvýšené nároky na mlčenlivost o úředních věcech.

Pro ostatní pracovníky státního aparátu jsou pracovní i služební vztahy upraveny především pracovním zákonodárstvím. Specifičnost služebních vztahů je nebo by měla být zachycena v pracovních řádech. Pokud taková úprava chybí, nezbyvá, než dovozovat služební práva a povinnosti z těch právních předpisů, které upravují činnost orgánů, v nichž pracovníci působí (srov. např. zákon o národních výborech nebo správní řád, které zavazují správní orgány a tedy i jejich pracovníky řídit se stanovenými zásadami, spolupracovat s účastníky řízení, postupovat nestranně aj.). Právní úprava, která není dost adresná a ucelená, však ztěžuje možnosti výchovného a preventivního působení i uplatnění kontroly a odpovědnosti ve státním aparátě.

Mnoho argumentů svědčí pro jednotnou úpravu základů socialistické státní služby. V zásadě jednotný systém socialistického státního aparátu je založen na zásadní jednotě státních úkolů a funkcí, určujících zásadní jednotu cílů, struktury, forem a metod činnosti socialistického státního aparátu. Pro oblast státní služby platí v zásadě jednotná kádrová politika.

Postoje, projevy, chování a jednání pracovníků státního aparátu nepředstavují v prvé řadě dílčí zájem orgánu, v němž pracovník působí, nýbrž především zájem celospolečenský. Právním výrazem této skutečnosti je právo (a povinnost) státních zaměstnanců jednat jménem státu, kterému odpovídá ve společenském vědomí akceptace pracovníků státního aparátu jako představitelů státu. Je i psychologicky, motivačně významné posílit vědomí příslušnosti k státnímu aparátu u jeho pracovníků.

Praxe (zkušenosti s pracovními řády) dokazuje, že nelze spoléhat jen na odvozené právní akty nižší právní síly. Pracovní řády opisují pracovní kodex, chybí jim inspirace (v podobě řádu státní služby) pro vyjádření specifických služebních potřeb.

A konečně, účinné působení práva předpokládá jeho znalost subjekty příslušných právních vztahů. Úprava státní služby, která zahrnuje normy řady právních oborů a sestává z norem různé povahy (upravujících kompetenci a zásady činnosti státních orgánů), neusnadňuje právě splnění tohoto předpokladu a tedy i výchovného působení práva.

Je třeba vznést určité námitky proti řešení dané otázky převážně jen z hlediska metody úpravy nebo například „zbytkové koncepce“ (co se „nevejde“ do pracovního práva ponechat správnímu) a dalším přístupům, a kterým lze vytknout závažnou metodologickou chybu; že totiž uplatňují parciální přístup (se všemi jeho riziky) při zkoumání složitého systému. Právní úprava by však měla respektovat vzájemnou souvislost a podmíněnost prvků daného systému.

Tak úroveň činnosti pracovníků státního aparátu závisí do značné míry již na jejich výběru a ten opět na průpravě kádrů. Aktuální politický problém zvyšování odpovědnosti ve státním aparátě je podmíněn mimo jiné přesným a adekvátním vymezením práv a povinností pracovníků státního aparátu a právním vymezením požadavků na ně kladených. Nedostatky v jednom prvku mohou ovlivnit nepříznivě účinnost celého systému.

V socialistické teorii ani praxi není pochybností o správnosti v zásadě jednotné právní úpravy pracovních vztahů a o neodůvodněnosti zvláštní právní úpravy pro státní zaměstnance. Osvědčuje se však specifická právní úprava služebních vztahů, provedená vládními nařízeními v NDR, MLR a PLR a prosazovaná jednoznačně sovětskou administrativněprávní teorií.⁴⁾

2. Změny v organizaci, stylu, metodách a formách činnosti socialistické státní správy se musí nutně odrazit ve funkční a kvalifikační struktuře státního aparátu. Struktury pracovníků musí odpovídat jak novým úkolům, tak jim odpovídajícím změnám v charakteru práce. Je proto potřeba zkoumat — na základě rozboru perspektivních úkolů stanovených dokumenty nejvyšších stranických a státních orgánů — jakými směry zdokonalovat funkční a kvalifikační strukturu státní správy a jakými cestami zajistit její naplnění kvalifikovanými pracovníky. Přitom je třeba vzít v úvahu i požadavky dalšího rozvoje socialistické demokracie a respektovat zachování potřebné sociální a třídní struktury s ohledem na vývoj společnosti.

V souvislosti s dalším vývojem státní správy, zejména její modernizací, by základ moderního socialistického státního aparátu měli tvořit:

- vedoucí pracovníci na všech stupních řízení ve státní správě, včetně pracovníků kolegiálních řídicích orgánů

- koncepční a odborní pracovníci se širším vzdělanostním profilem, schopní uplatňovat komplexní systémový přístup při řešení jednotlivých problémů

- odborníci-specialisté s kvalifikací v jednotlivých specifických oborech státní správy (vedle vlastních odborníků bude státní správa muset využívat stále více i expertů a poradců z jiných odvětví, zejména z vědecké fronty)

- výkonní pracovníci pro zpracování podkladových materiálů, řešení dílčích problémů a pro získávání a třídění informací

- pracovníci k obsluze technických zařízení (operátoři, programátoři, mechanici apod.).

⁴⁾ Viz zejména Čebiřová T.: *Socialistická státní služba*, AUC Iuridica, 1981, (zejména str. 83—91 publikace).

Toto členění musí být rozpracováno a doplňováno podle specifikace skutečných potřeb jak ústředních orgánů státní správy, tak národních výborů.

Zvýšené nároky na kvalifikaci, příp. rekvalifikaci pracovníků státní správy se musí promítnout do celé soustavy výchovy a vzdělávání státního aparátu. Jen vysoce kvalifikovaní odborníci mohou plnit úkoly, které státní správa bude muset v dalším rozvoji společnosti řešit. Na tyto úkoly je potřeba vzhledem k poměrně dlouhodobému období přípravy kádrů reagovat jak ve výzkumné, tak v aplikační činnosti již dnes.

VI. Právní úprava postavení a působnosti výkonných orgánů národních výborů

1. Na úpravu působnosti výkonných orgánů národních výborů působí zejména: realizace úkolu zabezpečovat ekonomický a sociální rozvoj územního obvodu komplexně, prosazování univerzality správní působnosti národních výborů, rozvoj demokratického centralismu a socialistické demokracie.

K přesnému vymezení dělby práce mezi orgány národních výborů nestačí jen rozbor úkolů a funkcí národních výborů, ale je třeba dbát i o plné uplatnění principů výstavby a činnosti národních výborů. Dělbá práce je v oblasti rozhodovací funkce založena na kritériu závažnosti, důležitosti, politickém významu řešených otázek. Nejde tedy o rozdíly mezi „státní mocí“ a „státní správou“ a o jejich funkční a organizační oddělení, ale o charakter rozhodovaných problémů. Závažné, významné otázky musí řešit zejména plénium a volené výkonné orgány. Jde nejen o rozhodnutí programového, koncepčního, plánovitého charakteru, ale i o jakékoli další rozhodnutí, které je závažné svou aktuálností, politickým významem, byť by šlo jinak o problémy dílčí, operativní. Ostatní otázky řeší odbory (aparát) — tím je též umožněno, aby se volené orgány soustředily na závažné úkoly. Existenci a stálé rozšiřování programových, koncepčních dokumentů přijímaných plénem a volenými orgány je třeba považovat za hlavní a rozhodující nástroj, který umožní mj. i plnou kontrolu odborů ze strany pléna a volených orgánů i důslednou realizaci jejich odpovědnosti.

Dělbá práce v národním výboru nespočívá v rozdělení funkcí mezi jeho orgány tak, že by každý z nich plnil určité funkce výlučně. Naopak je založena na jejich překrývání, velmi úzké funkční propojenosti. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že těžiště některých činností je jednoznačně u odborů (zejména specializované, operativní, organizační a jiné činnosti). Dělbá práce se dále vyvíjí zřetelně k ještě vyšší funkční propojenosti všech orgánů národního výboru. Každý orgán do realizace určité

funkce „vnáší“ ve svém souhrnu nezastupitelné kvality, které ovlivňují i metody a formy činnosti.

2. Odbory, a každý z nich zvlášť, musí obsáhnout na svém úseku z hlediska odbornosti působnost národního výboru tak, jak musí poskytovat podle potřeb komplexního rozvoje podklady pro volené orgány a realizovat jejich usnesení. De lege ferenda by bylo vhodné zpřesnit úpravu úkolů odborů, zejména zvýraznit realizační charakter jejich činnosti. Oddělení výkonu státní správy a realizace usnesení volených orgánů v zákoně o národních výborech neodpovídá funkčnímu sepětí s volenými orgány.

Přesněji by měly být vymezeny též povinnosti odborů ve vztazích k organizacím národních výborů a zákon by měl dále zdůraznit požadavky na činnost odborů ve vztahu k voleným orgánům (konceptnost, komplexnost, včasnost apod.) i ve vztazích vnějších.

Jednou z cest zvyšování kvality činnosti odborů i jejich kontroly je stále rozšiřování účasti občanů na jejich práci. Zvláště u místních a městských národních výborů je třeba doporučit přímé zapojení aktivistů do jejich práce. Nejde o nahrazování odborníků v aparátu, ale naopak o doplnění jejich práce o odborné znalosti a zkušenosti občanů. U těchto národních výborů by bylo možno uvážit i zavedení institutu skládání účtů odborů přímo občanům.

3. Struktura aparátu musí především vycházet z úkolů a funkcí národních výborů. Z toho plyne i nutnost dořešení systemizace u národních výborů základního stupně. Vzhledem k úkolům ztrácí hledisko počtu obyvatel své opodstatnění jako hlavní kritérium pro vybavení národních výborů pracovníky. Aparát musí odpovídat nejenom počtu obyvatel (a hustotě osídlení), ale i rozloze území, ekonomickým a sociálním zvláštnostem a dalším specifikám daného území. Postupné dobudování aparátu na základním článku soustavy národních výborů úzce souvisí s procesem zmenšování počtu malých národních výborů a jeví se jako velmi aktuální úkol v současné době.

Struktura aparátu — vytváření jednotlivých odborů — podle principů funkčního a oddělového a jejich kombinací je ovlivňována zejména tendencemi specializace, decentralizace, koncentrace ve vertikální i horizontální linii.

Ve struktuře aparátu může podmínit efektivnost činnosti slučování stejnorodých činností do jednotlivých orgánů, přičemž stejnorodost nemusí znamenat hledisko oddělení státní správy tak, jak se např. projevuje u ústředních orgánů, i když zatím struktura odborů toto hledisko většinou sleduje. Uvedený proces povede i ke zvětšování článků po vertikální linii — vytváření „center“ operativních pravomocí.

S růstem složitosti správních činností a funkční propojenosti orgánů národního výboru dochází i ke složitým vazbám orgánů navzájem. Kromě

klasických schémat vztahů se konstruuji vztahy nové, tak jak to vyžaduje obsah činnosti. Vztahy odborů bude tak aktuálně třeba modifikovat zejména v závislosti na

a) horizontální koncentraci, snižování počtu článků, soustřeďování stejnorodých funkcí do jednoho odboru

b) koordinaci mezi odbory, kdy určité odbory budou „zastřešovat“ hlavně meziodvětvové problémy

c) postavení „klasických“ funkčních odborů, které s perspektivou budou řešit úkoly komplexního a sociálního rozvoje

d) vytváření „center“ ve vertikále v odvětvích řízených a spravovaných národními výbory

e) spolupráci, popř. koordinaci činnosti s odpovídajícími útvary aparátu národních výborů vyšších a nižších stupňů (kromě vztahů podřízenosti, popř. vázanosti akty, budou tyto vztahy nepochybně sílit) a

f) v závislosti na nutnosti úzké spolupráce (popř. dělby práce!) s odbory národních výborů na stejném stupni. K plnění úkolů komplexního rozvoje bude třeba posílit spolupráci např. místních a městských národních výborů na určitém území. Tato spolupráce umožní, aby aparát národního výboru zajišťoval i určité úkoly pro jiné národní výbory (kromě výkonu státní správy např. i využití výpočetní techniky apod.).

Z hlediska právní úpravy bude nutné zakotvit zásady vztahů mezi odbory a zejména zjednodušit a zpřesnit vztahy vertikální. Úprava je zatím pouze rámcová. U řídicích subjektů je třeba stanovit hlavně obsah vztahu (věcné vymezení, včetně otázek kádrové výstavby apod.), formy, kterými se řízení uplatňuje (interní akty normativní, individuální, metodické pokyny aj.), formy a kritéria kontroly, realizaci odpovědnosti. Jelikož řízení orgánů národního výboru nižšího stupně je funkčního typu, musí zákon řešit i otázky s tím spjaté.

4. Další vývoj aparátu bude zřejmě — v souladu s výsledky vědeckotechnického pokroku — spojen s rozšiřováním jeho úkolů (včetně okruhu otázek, které bude rozhodovat), s maximálními požadavky na odbornost a političnost a s nároky na specializaci v některých odvětvích státní správy. Bude výrazně sílit i funkční spojení aparátu a volených orgánů; důsledná kontrola jeho činnosti i realizace odpovědnosti vyžaduje současné přesné vymezení postavení odborů v rámci organizace národního výboru.⁵⁾

⁵⁾ Viz kandidátská disertační práce V. Vopálky *Odbory národních výborů a studie téhož autora Vývoj postavení aparátu národních výborů*, AUC Iuridica č. 1/1985.

§ 2. ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI FINANČNÍHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI

I. Finanční právo jako nástroj řízení společenských procesů

Socialistické finanční právo představuje významnou součást soustavy plánovitého řízení národního hospodářství. Proto v souvislosti s hospodářskou politikou strany a důslednou realizací Souboru opatření se v materiálech XVI. sjezdu KSČ výslovně hovoří i o nutnosti zdokonalovat finanční zákonodárství.

Výzkum prováděný v rámci úkolu se zaměřil na prozkoumání základních předpokladů efektivnosti finančního práva ve dvou klíčových oblastech, které, byť jsou relativně samostatné, tvoří dialektickou jednotu. Jde jednak o oblast finančněprávních vztahů výrobních hospodářských jednotek a podniků ke státu představovanému některým ze státních rozpočtů nebo rozpočty národních výborů, jednak o oblast jejich finančního hospodaření.

Řešení těchto problémů však předpokládalo i zevrubnější objasnění některých všeobecných otázek socialistického finančního práva, jako je zejména prošetření vlivu socialistických podmínek na utváření jeho charakteristických rysů za socialismu, rozboru, v čem tato nová kvalita finančního práva spočívá a jaké důsledky z toho plynou pro vědu o finančním právu.

Ve zkrácené formě lze uvést zejména tyto nejdůležitější výsledky:

1. Byly podrobně prošetřeny výhody a nevýhody dvou základních forem regulace finančních vztahů výrobních hospodářských jednotek a podniků ke státu, tj. k některému ze státních rozpočtů národních výborů. Jde o otázku, zda je vhodnější tyto vztahy upravovat obecně na základě zákona, nebo je chápat jako vztahy individuálně určované nadřízeným orgánem v procesu řízení, tj. jako vztahy stanovené finančně plánovacím aktem.

Je zřejmé, že prostor pro působení práva je u těchto dvou základních forem výrazně různý. V průběhu předchozího vývoje jsme se setkávali a v praxi jednotlivých socialistických zemí se setkáváme s oběma způsoby řešení, přičemž každý z nich má svoje přednosti.

V současné etapě rozvoje naší ekonomiky a zejména v souvislosti s důslednou realizací Souboru opatření a posilováním chozrasčotu se na základě provedených šetření jeví jako vhodnější, aby většina hospodářských organizací byla i nadále podrobena tzv. relativním odvodům, kde výše odvodové povinnosti je závislá na podmínkách předem závazně stanovených právním předpisem, tj. v daném případě na základě zákona. To nikterak nevylučuje, aby ve výjimečných případech, jako je tomu např.

u organizací, které zajišťují strukturální změny mimořádných dosahů nebo jiné z celospolečenského hlediska závažné počiny, se nemohly tyto vztahy diferencovat a být případně určeny individuálně.

2. Pokud jde o zvýšení účinnosti vlastní právní formy regulace těchto vztahů, bylo zejména prošetřeno, jaké předpoklady musí být splněny vně finančně právní sféry, aby příslušná právní úprava byla účinnější. Finančněprávní normy nepůsobí na hospodářské organizace izolovaně, ale spolu s řadou dalších nástrojů. V tomto směru je nutno v první řadě poukázat na úzký vztah s právní úpravou z oblasti dvou dalších rozdělovacích kategorií, a to cen a mezd. Tento úzký vztah se odráží i v platném právu, a to tak, že příslušné normy z oblasti regulace financí, cen a mezd na sebe navazují a vzájemně se podmiňují. Tvoří funkční spojení.

Jako jeden z příkladů rozhodujícího vlivu faktorů, jež jsou vně tohoto právního odvětví na stimulační působení financí a finančního práva, možno uvést působení cen.

Ceny totiž mají bezprostřední vliv na důchodový cíl podniku, tj. na tvorbu finančních zdrojů, kterou se samozřejmě snažíme ovlivňovat i zmíněným zpětným působením konkrétních finančně právních nástrojů, to je např. pomocí odvodů nebo daní. Celá hmotná zainteresovanost i právní úprava s ní spojená vychází z toho, že podnik se snaží dosáhnout určitých důchodů, s nimiž bude moci částečně samostatně disponovat. Je tedy vlastně dána právní úpravou režimu rozdělování zisku. Proto je nutno věnovat velkou pozornost tvorbě cen a dbát na to, aby podniky zvyšování zisku a plnění plánu nerealizovaly cenovými machinacemi, tj. porušováním cenových předpisů, ale zvyšováním produktivity práce a snižováním vlastních nákladů, jak to ukládají stranické materiály.

3. Efektivnost práva v dané oblasti je však ovlivněna nejen objektivními zákonitostmi, konkrétními podmínkami místa a času, stavem subjektivního poznání těchto skutečností a faktem, jak zdařile provedeme transformaci poznaného do právní úpravy, ale samozřejmě i úrovní jeho realizace. V tomto směru stav praktického uskutečňování práva je jistě mimo jiné i významným verifikátorem jeho účinnosti. Proto úvahy o efektivnosti právní úpravy v dané oblasti by nebyly úplné, pokud bychom se alespoň stručně nezmiňovali o této věci.

Na základě provedených šetření lze uvést nejčastější nedostatky, s kterými se v této oblasti setkáváme a které se s jistou úporností neustále opakují a přetrvávají. Jedná se nejen o nežádoucí jevy pokud jde o úplnost, správnost a včasnost plnění povinností organizací ke státu, ale i pokud jde o jejich vlastní finanční hospodaření.

Za hlavní příčinu nedostatků možno především označit ne vždy zcela uspokojivou úroveň řízení a nedostatečně prováděnou kontrolu ze strany vedoucích pracovníků. Popsané nedostatky lze dále připsat i malé pozor-

nosti, kterou této problematice věnují nadpodnikové kontrolní orgány. Kromě toho možno v tomto případě konstatovat, že z kontrol těchto orgánů většinou nevyplývají žádné dodatkové odvody a že přijatá opatření jsou zpravidla pouze formální. Často se rovněž setkáváme s tendencí řešit problémy podniků, které nesplnily své povinnosti nikoli odpovídajícím ekonomickým způsobem, ale snížením plánovaných úkolů na vrub dobře hospodařících organizací. Tento způsob řešení je v rozporu s ustanoveními o finančním hospodaření výrobních hospodářských jednotek a podniků, které takový postup výslovně zapovídají. Neodstraňují totiž příčiny, jež vedly k nežádoucímu stavu, a proto představuje pouze přechodné a formální překlenutí daných problémů.

4. Uvedené skutečnosti vedly k potřebě podrobně prozkoumat problematiku právního vědomí a podmínek pro jeho rozvoj a působení v dané oblasti jako elementárního předpokladu dodržování socialistické zákonnosti a zvyšování účinnosti příslušné finančně právní úpravy.

V této souvislosti nemůžeme pustit ze zřetele známou zkušenost, že čím je právní úprava podrobnější, tím více mnohdy umožňuje její obcházení.

5. V kontextu s předchozím odstavcem lze samozřejmě jen uvítat, že se v poslední době setkáváme i s úvahami o ekonomickém vědomí, jehož další rozvoj je nesporně přínosem i z hlediska úrovně realizace práva ve zkoumané oblasti. Žádoucí zvýšení úrovně tohoto ekonomického vědomí však vyžaduje nejen posílení významu hodnotových kategorií a jejich objektivnosti, ale i takové jejich systémové uspořádání, aby bylo zajištěno, že jejich porušení bude mít pro provinivší se subjekt neodvratitelné ekonomické důsledky, které se nebude moci pokoušet přenášet na společnost jako celek.

6. Systémový přístup, který umožňuje a vyžaduje zespolečenštěná ekonomika, si vynucuje podrobněji prozkoumat vztah financí a chozrasčotu. Tato skutečnost má nesporný význam i z hlediska zvyšování efektivnosti jak finančněprávní úpravy samotné, tak i úpravy, týkající se chozrasčotu.

V této souvislosti je třeba upozornit na výjimečné postavení socialistických financí mezi ostatními hodnotovými kategoriemi. Je dáno tím, že jsou onou konečnou hodnotovou kategorií, jež provádí syntézu všech ostatních, které tak právě jejím prostřednictvím jsou integrovány v celek. To platí i o vztahu k chozrasčotu. Hlavní zásady chozrasčotu se totiž rozhodující měrou realizují právě prostřednictvím financí a finančního práva. Zmíněné zvláštní postavení socialistických financí mezi ostatními hodnotovými kategoriemi se projevuje i na finančním právu, pokud jde o jeho možnosti aktivního ovlivňování příslušných ekonomických procesů. Z tohoto důvodu se finanční právo jeví jako zvláště vhodné pro obecnější zkoumání vztahu státu, práva a ekonomiky.

Pokud jde o samotný chozrasčot, jeví se jako nutné blíže prošetřit, nakolik je opodstatněné uspořádání, podle kterého uplatnění chozrasčotu končí na úrovni výrobních hospodářských jednotek a netýká se již odvětví.

7. Z toho, co bylo řečeno, je zřejmé, že rozhodující předpoklady efektivnosti příslušné finančněprávní úpravy jsou vně tohoto právního odvětví. To má velký význam i z hlediska metod zkoumání této problematiky. Nelze totiž zapomínat, že práce, které by se zabývaly touto otázkou a věnovaly pozornost jen právní stránce věci, tj. toliko endogenním faktorům, spojeným s touto problematikou, by neodpovídaly povaze zkoumaných jevů. Takový přístup v daném případě, tj. v případě zkoumání efektivnosti finančněprávní úpravy v uvedené oblasti, by byl metodologicky nesprávný a ve svých konečných důsledcích by vedl ke snižování takto pojatých prací, pokud jde o jejich prospěšnost z hlediska potřeb praxe.

Řešení uvedených problémů vyvolalo potřebu věnovat pozornost i novým charakteristickým rysům finančního práva, tedy jeho nové kvalitě za socialismu a domýšlení důsledků, které z této skutečnosti nejen pro praxi, ale i pro teorii tohoto právního odvětví plynou. Nová kvalita finančního práva za socialismu je dána zespolečenštěním výrobních prostředků a znárodněním bank a jiných finančních institucí. V důsledku zespolečenštění výrobních prostředků se podniková finanční sféra dostala do přímého vlivu a dosahu státu. Tyto skutečnosti byly jedním z důvodů, který způsobil výrazné zvětšení rozsahu finanční činnosti v socialistickém státě, která za těchto nových okolností pochopitelně výrazně přesáhla tradiční rámec finančního práva, tak jak se vykrystalizoval v předchozí společenskoekonomické formaci. Stejně tak si tyto skutečnosti vynutily i nové způsoby, pokud jde o zabezpečování finančních činností a v důsledku toho i uspořádání příslušných finančních orgánů.

Vzhledem ke změněným podmínkám nově pojatou finanční činnost nemohly zajišťovat jen dříve známé orgány státní finanční správy, a to tradičními metodami. Musely se do ní zapojit i nově vytvořené a organizované orgány peněžní a úvěrové soustavy. Dále pak i orgány odvětvových ministerstev, dalších nižších stupňů řízení ovládajících dnešním výrobním hospodářským jednotkám a podnikům.

8. Shora uvedené skutečnosti dále způsobily, že pro socialistické finanční právo přestává být charakteristické, že jej tvoří téměř výlučně normy imperativní povahy, jak tomu bylo v předchozí společenskoekonomické formaci.

Povinné vztahy subjektů ke státnímu rozpočtu měly a vždy budou mít imperativní charakter. Proto bylo a i nadále bude nutno je upravovat v kategorické, kogentní formě, která nepřipouští, aby se poplatníci mohli

jakkoli odchýlit od povinností, stanovených v dispozici příslušné právní normy. Jakmile však finanční právo začne přesahovat tento tradiční rámec a zejména jakmile začne usilovat o aktivní působení na státní podniky, aby se při svém finančním hospodaření chovaly určitým, z celospolečenského hlediska žádoucím způsobem a k takovému jednání je ve spojení s hmotnou zainteresovaností a jistou finanční pravomocí motivuje, podněcuje a vybízí, pak v těchto případech se v normách finančního práva vedle příkazů a zákazů stále více objevují i určitá oprávnění.

Přitom možno konstatovat, že se mění i poměr mezi jednotlivými druhy těchto norem, a to ve prospěch stále širšího uplatnění těch z nich, která obsahují zmocnění k určitému jednání. V současné době je tato skutečnost dána zejména změnami, ke kterým dochází v souvislosti s rozvojem soustavy plánovitého řízení národního hospodářství, což se samozřejmě odráží i v normotvorné činnosti socialistického státu ve zkoumané oblasti.

Pro finanční právo je pak příznačné, že tyto prvky vzájemně kombinuje, tj. že oprávnění, která mají pobízet k určité činnosti, jsou ve finančních normách spojována s příkazy a zákazy, které vlastně určují žádoucí směr této činnosti. Tím tyto normy umožňují spojit výhody centralizace ve finanční oblasti se zvláštnostmi místních podmínek.

II. Právní úprava rozpočtů národních výborů

Rozpočty národních výborů tvoří významný článek naší rozpočtové soustavy, v níž vedle federálního a republikových státních rozpočtů jako rozpočtů ústředních zaujímají postavení rozpočtů místních. V rozpočtech národních výborů se odráží rozsah úkolů celospolečenského i územního charakteru, které jsou národním výborům jako místním orgánům státní moci a správy svěřeny.

Nový impuls k dalšímu zdokonalování finanční soustavy národních výborů dal XVI. sjezd KSČ a zejména 6. zasedání ÚV KSČ z dubna 1982. Zabývající se úkoly národních výborů po XVI. sjezdu. Z jejich závěrů vyplynula potřeba analýzy účinnosti dosavadních ekonomických nástrojů a pravidel uplatňovaných v rozpočtovém hospodaření národních výborů tak, aby jejich rozpočty spolu s plánem se mohly stát účinným nástrojem k zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje jejich územních obvodů.

Praktické uplatňování platných ekonomických nástrojů a pravidel v oblasti rozpočtů národních výborů ukázalo, že dosavadní soustava, i přes některé své nedostatky, přispěla vcelku k dobrému plnění úkolů národních výborů. Existující nedostatky nejsou takového rázu, aby v platné soustavě bylo nutno provádět změny zásadnější povahy, a v jejich základních rysech ji proto bude možné zachovat i v příští pětiletce. Její další zdokonalování vyžaduje však zaměřit se na řešení následujících problémů:

a) postavení rozpočtů národních výborů v čs. rozpočtové soustavě s cílem zvýšení jejich úlohy při správném uplatňování principu demokratického centralismu

b) vhodné posílení vlastní příjmové základny národních výborů při racionalizaci jejich vertikálních finančních vztahů v podobě dotací a subvencí z vyššího rozpočtu

c) zrealnění hmotné zainteresovanosti národních výborů na výsledcích rozpočtového hospodaření

d) zdokonalení rozpočtového procesu u národních výborů.

Ad a) Nutnost posilování úlohy rozpočtů národních výborů vyplývá z potřeby vytvářet podmínky pro jejich úspěšnou činnost, především zvyšováním jejich pravomoci tak, aby mohly účinněji působit jako orgány komplexní péče o všestranný rozvoj svých územních obvodů. Na druhé straně s ohledem na to, že ekonomika národních výborů je integrální součástí celostátní ekonomiky, nutno zachovat prostor pro působení nástrojů centrální finanční politiky v podobě závazných a orientačních ukazatelů stanovených centrálně a rozepisovaných pak na jednotlivé stupně národních výborů. V ekonomické oblasti tu jde o stanovení optimálního rozsahu finančních ukazatelů, které by zabezpečovaly základní směry plánovitého rozvoje hospodářství řízeného národními výbory ve vazbě na státní plán a přitom ponechávaly národním výborům dostatečný prostor pro uplatňování vlastní pravomoci a iniciativy. V právní oblasti jde pak o sladění ustanovení § 30 zákona o národních výborech, vymezujícího rozsah uplatňování nástrojů centrální finanční politiky, a ustanovení § 38 cit. zákona, podle něhož stanovení rozpočtu a hospodaření podle něho spadá do samostatné působnosti národních výborů, a z toho vyplývající potřeba upřesnění vztahů ústředních orgánů a národních výborů.

V souvislosti s postavením rozpočtů národních výborů v čs. rozpočtové soustavě ukazuje se problematickou současná konstrukce jejich napojení na státní rozpočty pouze souhrnnými finančními vztahy, která zužuje pohled na celkový objem příjmů a výdajů rozpočtové soustavy a tím snižuje vypovídací schopnost státních rozpočtů, zejména v oblasti společenské spotřeby. Vyvstává proto otázka, zda by nebylo vhodnější též z důvodu lepší ekonomické provázanosti státního rozpočtu na státní plán ČSSR, který má souhrnný charakter, vrátit se k napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočty celkovými příjmy a výdaji, jak tomu bylo do roku 1969. K tomu třeba poukázat i na to, že ČSSR je jedinou zemí socialistického tábora, kde místní rozpočty nejsou součástí státního rozpočtu. Změna v napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočty by však vyžadovala novelizaci čl. 11 odst. 2 ústavního zákona o čs. federaci.

Ad b) Problematika uspořádání příjmové základny národních výborů a s tím související vymezení okruhu vlastních příjmů jejich rozpočtů patří

k nejzávažnějším a také nejsložitějším otázkám finanční soustavy národních výborů.

Vlastní příjmová základna národních výborů, která je rozhodující i pro míru jejich finančně ekonomické samostatnosti, byla postupně posilována již v minulých obdobích, takže dnes zahrnuje prakticky všechny příjmy plynoucí z vlastní činnosti národních výborů, od organizací, které přímo řídí, i od převážné části družstevních organizací. Přesto finanční soběstačnost národních výborů činí pouze cca 40 % z celkového objemu jejich rozpočtů a zbývajících asi 60 % příjmů je jim poskytováno z centrálních zdrojů formou globálních dotací a účelových subvencí.

Možnosti posilování vlastních příjmů národních výborů se v současné době jeví zejména v rozšiřování finančně ekonomických vztahů a centrálně řízenou ekonomikou. Prvým krokem v tomto směru byla nová úprava v oblasti sdružování prostředků, která na rozdíl od dosud uplatňované dobrovolnosti dala národním výborům možnost ukládat organizacím toto sdružení i jako povinné. Nová právní úprava v oblasti sdružování prostředků otevírá širší možnosti využití tohoto doplňkového zdroje národních výborů pro výstavbu i provoz různých veřejně prospěšných zařízení, nutno ji však adekvátně promítnout i do předpisů upravujících finanční hospodaření socialistických organizací, aby se nestaly limitujícím činitelem při její praktické aplikaci. Při úvahách a účelnosti zavedení jiných finančně ekonomických vztahů a ústředně řízenými organizacemi nutno postupovat uvážlivě a po důsledné předchozí analýze vzhledem k negativním zkušenostem, které byly získány se zavedením podílu na odvodech z hrubého důchodu těchto organizací koncem šedesátých let. Na základě těchto zkušeností se zřejmě nejeví optimální forma podílů na odvodech z hospodářského výsledku, neboť při ní se národní výbory dostávají do závislosti na splnění plánovaných úkolů ústředně řízených organizací, aniž mají větší možnosti ovlivňovat jejich činnost. Nabízí se spíše forma odvodů ze zastavěné plochy, ze základních fondů nebo jiného obdobného ukazatele, která by měla stabilnější charakter a co do výše byla spolehlivěji plánovatelná.

I při opatřeních k posílení vlastní příjmové základny národních výborů zůstanou i nadále hlavní formou zabezpečující vyrovnanost rozpočtů národních výborů, která jako závazný požadavek je stanovena v § 31 odst. 2 zákona o národních výborech, globální dotace a účelové subvence poskytované ze státních rozpočtů republik a z rozpočtů národních výborů vyššího stupně. Pozornost proto třeba zaměřit na racionální uspořádání těchto vertikálních a finančních vztahů, které přímo ovlivňují míru samostatnosti národních výborů v oblasti rozpočtového hospodaření. Z toho hlediska jeví se potřebné posoudit stávající objem a vzájemné relace mezi globálními dotacemi a účelovými subvencemi, které účelovým vázáním

prostředků a časovou ohraničeností jejich použití omezují rozpočtovou pravomoc národních výborů. K prohloubení pravomoci a hmotné zainteresovanosti národních výborů by též přispěla větší objektivizace při určování globálních dotací tak, aby vycházely z objektivních potřeb a možností příslušného národního výboru při omezení subjektivních vlivů, a též jejich dlouhodobější stanovení alespoň v podobě minimálních dotací, které by byly oboustranně závazné, na období pětiletky.

Ad c) Uplatňované formy hmotné zainteresovanosti musí u národních výborů odpovídat jejich postavení jako orgánů státní moci a správy a nelze je proto koncipovat stejně jako u jiných orgánů hospodářského řízení. Hlavním cílem hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů je podněcovat zájem národních výborů na mobilizaci vlastních příjmů a jejich efektivním vynakládání. Smyslem je dosáhnout toho, aby národní výbory hospodařily s rozpočtovými prostředky s péčí řádného hospodáře a dosažené výsledky hospodaření se promítaly v jejich celkové finanční situaci.

Specifické zaměření hmotné zainteresovanosti národních výborů vyvolává potřebu specifických nástrojů k jejímu uplatňování. Dosavadní praxe potvrdila účelnost ponechání hlavního nástroje hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů v podobě fondu rezerv a rozvoje. Při dalším zdokonalování hmotné zainteresovanosti je třeba sledovat cíl, aby národní výbory nebyly zainteresovány pouze na výsledcích hospodaření, ale též na sestavování mobilizačních rozpočtů, zejména v plánování vlastních příjmů. V tomto směru příznivě působí zásady diferenciace hmotné zainteresovanosti národních výborů při překračování vlastních plánovaných příjmů, které byly na základě usnesení vlád republik uplatněny v 6. pětiletce.

Ad d) Posilování úlohy rozpočtů národních výborů je nemyslitelné bez soustavného zdokonalování rozpočtového plánování, což se týká jak střednědobých rozpočtových výhledů, tak i ročních rozpočtů. Zkvalitnění rozpočtového plánování především vyžaduje větší objektivizaci v plánování výdajů, a to zejména na společenskou potřebu, a s tím související potřebu zdokonalování rozpočtových výdajových norem a ukazatelů. V rozpočtovém plánování národních výborů je rovněž třeba uplatňovat racionalizační prvky, které by přispěly k jeho zjednodušení, zejména u národních výborů nižších stupňů, jak na to bylo poukázáno i ve zprávě předsednictva ÚV KSČ, přednesené na 6. zasedání ÚV.

Zkvalitnění rozpočtového plánování je též podmíněno zdokonalením právní úpravy rozpočtového procesu u národních výborů. V tomto směru by bylo žádoucí odstranit dosavadní nekomplexní a roztržitou úpravu rozpočtového procesu u národních výborů, která je v současnosti rozptýlena v různých právních předpisech, většinou nižší právní síly, a v sou-

vislosti s tím řešit i úpravu některých otázek, které dosud nemají řádný právní podklad.

Prof. JUDr. Valér Fábry, DrSc.

§ 3. ZVYŠOVÁNÍ ÚČINNOSTI POZEMKOVÉHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI

Je úlohou teorie státu a práva vyslovit určité požadavky legislativně technického charakteru, na nichž efektivita normy závisí, např. jasnost právní mluvy, soulad mezi uvažovanou normou s ekonomickými možnostmi a ekologickou nutností, jednoduchost realizace, publikace, promulgace atd. To vše platí též pro normy pozemkového práva.

1. Základním předpokladem zvýšení efektivnosti norem pozemkového práva je jejich **správné systémové zařazení a uspořádání**. S tím souvisí především **správné poznání charakteru společenského vztahu**, totiž pozemkového vztahu, jakožto předmětu normy pozemkového práva. Teorie pozemkového práva pojímá pozemkový vztah jako organicky jednotný integrovaný vztah, jehož složky tvoří vlastnictví a užívání půdy a státní pozemková správa. Legislativa má proto usilovat o to, aby tyto složky byly jednotně upraveny a aby nebyly od sebe zbytečně odloučeny a upraveny různými právními nástroji.

Příčinou tohoto stavu je opožděné vznikání pozemkového práva jako samostatného právního odvětví (až po kodifikaci v roce 1964, nikoli však jako její důsledek), což bylo zaviněno nesprávnou teoretickou tezí, že jen plná nacionalizace půdy může být základem pozemkového práva jako samostatného právního odvětví.

Pozemkověprávní instituty svou povahou teoreticky nepatří do občanskoprávní a hospodářskoprávní legislativy, které vznikají na principu využívání zbožných a peněžních vztahů v rámci plánovitého hospodářství, kdežto zákonitost vývoje pozemkových vztahů se ubírá opačným směrem, cestou omezování a překonávání zbožných prvků a pomoci intenzivních státních zásahů.

Efektivnost norem pozemkového práva vyžaduje tedy především úpravu pozemkových vztahů **v samostatných pozemkověprávních legislativních aktech** vzájemně koordinovaných bez zřetele na to, zda tradičně byly dosud upravovány v občanskoprávní, hospodářskoprávní nebo administrativněprávní legislativě.

Bylo by též vhodné, aby základní pozemkověprávní instituce vyjadřující pozemkovou politiku komunistické strany byly aspoň jako „zásady“ upraveny v jednotném a systematicky zpracovaném právním předpise, v zákoně o půdě (srov. sovětskou legislativu). Není pochybností o tom, že

takové legislační dílo by citelně zasáhlo do existujícího právního řádu a že jeho zpracování by bylo náročné a vyžadovalo by delší čas. Vzhledem k dozrávajícím a zásadním změnám v pozemkovém zřízení ve směru jeho zjednodušení by bylo vhodné organizačně zajistit jeho přípravu už teď (srov. Maďarsko).

2. Zvláštní pozornost by měla legislativa věnovat už teď právnímu režimu **státního socialistického pozemkového vlastnictví** při respektování všech zvláštností půdy.

Půda totiž jako zemský povrch není vyráběna, nevchází do výrobního procesu, nesměňuje se jako zhmotnělá podoba lidské činnosti, není spotřebována, je trvalou podmínkou a předpokladem jakékoli lidské činnosti. Půda se přivlastňuje nikoli její výrobou, nýbrž přivlastňuje se její užitná hodnota **užíváním**. Adekvátním právním odrazem tohoto „přivlastňování“ není tedy vlastnické právo, nýbrž užívací právo. Zcizení půdy není součástí koloběhu zboží — peníze — zboží nutného u předmětů získaných prací, což vyžaduje u výrobce větší volnost a pružnost, nýbrž je likvidací výrobního procesu. Zcizení a nabývání půdy nepatří do oblasti **směny**, nýbrž **rozdělování a přerozdělování území**. K převodu pozemku dochází v podstatě ne v zájmu toho, kdo půdu má, nýbrž toho, kdo půdu nemá, ale potřebuje ji pro svou činnost společensky aprobovanou. Komu a jakému účelu má určité území sloužit, je na úrovni dosavadního uživatele nebo vlastníka nepoznatelné. Proto je přerozdělování půdy pro nové účely a nové subjekty nutně **celospolečenským procesem**, i když decentralizovaným na místní orgány státní moci a správy, který se uskutečňuje akty státních orgánů k tomuto úkolu uzpůsobených, které mohou též posoudit ekonomické i ekologické zájmy společnosti v jejich jednotě. Nejsou-li tedy převody pozemků směnou, je chybou zvolit pro ně právní nástroj odpovídající potřebám pružné směny. Jinými slovy, **rozdělování a přerozdělování půdy nepatří do hospodářské sféry, nýbrž do administrativní**.

Těmto zákonitostem odpovídá právní úprava v SSSR. Půdu dává stát různým subjektům (státním i nestátním socialistickým organizacím a občanům) **do užívání** (nikoli do správy), a to na základě administrativně právního aktu **přídělu a odnětí půdy**.

Naše právní úprava státního socialistického vlastnictví si však nevšímá těchto určujících zvláštností. Podle hospodářského zákoníka a vyhlášky o správě národního majetku platí v podstatě stejný právní režim k půdě jako k věcem vyráběným. Své pozemky dává stát z prozatímní správy státním organizacím do správy hospodářskou smlouvou, i když tato smlouva je smlouvou jen formálně. „Správci“ mohou pak svým úkonem nekontrolovaně převést tento vztah a půdu na jinou státní organizaci. Institutce správy a její obsah, jak je formuluje hospodářský zákoník, odpovídá požadavku hospodářské samostatnosti podniku a potřebě využívání

zbožních vztahů, nikoli však pohybu půdy. Formálně stejná právní úprava ve skutečnosti různých ekonomických jevů neodpovídá požadavku efektivnosti právních norem. Je žádoucí od základu nově upravit právní režim státního socialistického pozemkového vlastnictví. Podstatou nové úpravy by byla instituce **užívání státní půdy** vznikající na základě **administrativně právního aktu národního výboru o přidělu a odnětí půdy**, popř. i aktu hospodářsky nadřízeného orgánu při přerozdělování půdy mezi podniky mu podřízené, popř. též úkonu uživatelů při zřízení dočasného užívacího práva.

Tím by se odstranila terminologická rozpornost hospodářského zákoníka, který užívá výrazu „správa“ nejen k označení vztahu organizace k půdě, kterou tato užívá, nýbrž též k označení vztahu státního orgánu, jenž je „správcem“, ač věc neužívá a vykonává jen kontrolní a dispoziční úkony. Tím by se také sjednotilo dosavadní „právo správy“ pozemku (pro státní organizace) s právem trvalého užívání pozemku (pro nestátní organizace). Rozdíly mezi nimi nejsou ničím zdůvodnitelné.

Jednotně by bylo třeba upravit i **obsah** pozemkového užívacího práva jako souhrnu práv a povinností uživatele přisvojit si užitnou hodnotu půdy, realizovat **účelové určení** pozemku určené příslušným státním orgánem a racionálně využívat přírodní zdroje spojené s půdou v rámci jeho statutu (stanov).

Tato úprava by umožnila ve větší míře **mobilizovat půdu** v užívání státních socialistických organizací z hlediska **celospolečenských zájmů a potřeb** při přerozdělování území. Neexistuje totiž žádná právní norma, která by umožnila odnětí státní půdy z držby státní organizace (s výjimkou aktu nadřízené hospodářské organizace, která však není s to být reprezentantem celospolečenských zájmů). Vyhláška o správě národního majetku připouští však správně možnost odnětí státní půdy nestátní organizaci v celospolečenském zájmu (§ 10 odst. 10 vyhl. č. 156/1975 Sb.) a občanský zákoník připouští (§ 204 odst. 2) odejmutí práva osobního užívání za podmínek platných pro vyvlastnění. Náš právní řád nezná tedy institut odnětí půdy státní, ale jen nestátní organizaci a občanům. Není plauzibilního důvodu, proč nestanovit možnost odnětí státních pozemků i v užívání státní organizace, a to za podmínek platných pro vyvlastnění.

Tím by se odstranil ve vztahu k půdě málo efektivní postup dnes předepsaný § 3 odst. 4 a § 4 vyhl. č. 156/1975 Sb. Má-li totiž organizace ve správě takový nemovitý majetek, jenž je určen pravomocným územním rozhodnutím pro jinou organizaci, je povinen je převést na tuto organizaci. Obdobně se to týká i pozemku určeného podrobným územním plánem pro soustředěnou bytovou výstavbu nebo pozemku zařazeného na seznamu pozemků pro výstavbu rodinných domků. Pokud by však organizace svou povinnost nesplnila, nastane zdlouhavý proces o odstranění pochybnosti

a příslušnosti ke správě národního majetku, v němž v konečné fázi rozhoduje ministerstvo financí. Znovu se tedy rozhoduje o tom, o čem už bylo rozhodnuto, což je málo efektivní. Zákon by přece mohl klidně stanovit, že za existence uvedených podkladů správa (užívání) pozemku **přechází** ex lege na jinou organizaci, obdobně jak je tomu v § 32 odst. 3 vodního zákona č. 138/1973 Sb., anebo že přechází na základě správního aktu odnětí půdy. Bylo by to nesporně efektivnější.

Dalo by se uvažovat o zavedení takového postupu i tehdy, jestliže mezi sebou konkuruje i několik administrativně právních řízení. Např. rozhodnutím o odnětí zemědělské nebo lesní půdy z těchto půdních fondů je v podstatě vše vyřešeno: znám je nový uživatel, pozemek i účel. Následná smlouva o převodu správy je jen pouhou formalitou.

3. Novela občanského zákoníka vytvořila široký prostor pro **věcná břemena**. Pokroková na nové úpravě je koncepce, že věcné břemeno může zatěžovat nejen vlastníka, nýbrž i osobního **uživatele** pozemku, resp. i socialistickou organizaci, která má k pozemku specifické **užívací právo**. Věcným břemenem je tedy zatěžováno nejen vlastnické právo, nýbrž v některých případech nezávisle na vlastnickém právu **právo užívací**, kteroužto možnost věda pozemkového práva již dávno prosazovala. Novela zůstala však stát před národním pozemkovým majetkem a uznává koncepci stavebního zákona i hospodářského zákoníka, že pozemek ve státním socialistickém vlastnictví nelze zatížit věcným břemenem.

Toto tradiční nazírání je málo efektivní, jelikož práva obdobná těm, která zakládá věcné břemeno, musí být pokaždé nově zřizována smlouvami inter partes. Navíc je tato koncepce vlastně vyvrácena praxí i některými normami. Tzv. **legální věcná břemena**, která vznikají ve prospěch některých preferovaných organizací buď ex lege nebo rozhodnutím o povolení stavby, zatěžují socialistické organizace jako **uživatele** (správce) nemovitého majetku též ve vlastnictví státu. Není zatíženo vlastnické právo státu, naopak jde o rozsáhlejší realizaci státního socialistického vlastnictví, nýbrž zavázána je socialistická organizace jako **uživatel půdy**, obdobně jak je tomu u věcného břemene zatěžujícího osobního uživatele pozemku.

Efektivnost normy pozemkového práva vyžaduje i zde komplexní pozemkověprávní úpravu zasahující do dnešní sféry stavebního zákona a hospodářského zákoníka.

4. Naprostá většina pozemků je v ČSSR exploatována prostřednictvím socialistických organizací i občanů, kteří jako **uživatelé** nejsou jejich vlastníky. Se zřetelem na tuto skutečnost je třeba posuzovat **celkovou úroveň právní úpravy užívání půdy**, včetně otázky efektivnosti práva, která spočívá především v úpravě jednotlivých a ve svém souhrnu četných užívacích práv, které naše právo až dosud vytvořilo.

V užívacích právech k půdě byl nalezen právní nástroj k zespolečenšťování půdy jako výrobního prostředku při zachování soukromovlastnického práva k tomuto předmětu, zejména v zemědělství, k realizaci státního pozemkového vlastnictví socialistickými organizacemi i občany a k upevňování socialistických vztahů k půdě, včetně radikálního omezení zbožních prvků s půdou spojených. Uživací práva tvoří základní předpoklad a hlavní právní prostředek pro uspokojování společenských i individuálních potřeb ve vztahu k pozemkům, za ingerence socialistického státu v těchto vztazích.

Přesto nelze považovat vývoj existující soustavy užívacích práv k půdě za ukončený, neboť vyjadřuje určitou fázi vývoje pozemkových vztahů, spojených zejména s různými druhy a formami pozemkového vlastnictví. Při sledování tendence postupného soustřeďování veškeré půdy do státního socialistického vlastnictví je třeba uvažovat o přetvoření dané soustavy, zejména z hlediska sjednocení obsahu užívacích práv ne podle vlastnictví, ale podle povahy uživatele a účelového určení půdy.

Bezprostřední pozornost je však nutné věnovat odpovídající úrovni právní úpravy jednotlivých užívacích práv, kde se objevuje řada nedostatků, které oslabují účinnost práva v této oblasti.

Platná právní úprava užívacích práv k pozemkům se vytvářela postupně podle různých hledisek, především s ohledem na druhy a formy pozemkového vlastnictví. Je obsažena v četných právních předpisech, s rozdílnou a ne vždy dostatečně žádoucí úrovní legislativní propracovanosti, která by odpovídala potřebám a požadavkům na regulaci těchto vztahů. Důkladnější právní úpravou se vyznačují především ty užívací instituty, jejichž objektem je výlučně půda, jako je právo družstevního užívání podle zákona č. 122/1975 Sb., právo osobního užívání pozemků podle občanského zákoníka apod. Naopak zpravidla jen rámcovou a velmi povšechnou úpravu užívacích vztahů k půdě obsahují instituty, které slouží též k užívání jiného majetku, což je typické podle hospodářského, resp. občanského zákoníka.

Mezi užívacími právy stejné povahy (trvalých nebo dočasných), určených ke stejnému účelu (např. k zabezpečování úkolů v zemědělské výrobě, v uspokojování osobních potřeb občanů atd.) a pro stejné subjekty vznikají jednak neopodstatněné a zbytečné difference v právní úpravě, jednak i mezery, které činí obtíže nejen při aplikaci práva, ale též při pružnějším nakládání s půdou z hlediska jejího racionálního využívání. Zvlášť zjevným příkladem je v tomto směru situace v zemědělství, kde též subjekt má k půdnímu fondu, na němž hospodaří, řadu různých užívacích práv s různými oprávněními a povinnostmi, zejména ve srovnání mezi užíváním státní a soukromé půdy.

Úkolem legislativy by proto měla být snaha pokračovat v procesu, započatém při vydávání tzv. zemědělských zákonů v roce 1975 (zákonů č. 122 a 123/1975 Sb.), maximálního sjednocení obsahu především užívacích oprávnění, popř. též dalších prvků užívacích práv stejné povahy, určených pro stejné nebo příbuzné subjekty. Přitom též zhodnotit účinnost dosavadních prostředků ingerence státu při vzniku a zániku některých užívacích práv a při kontrole uživatelů zvážit jejich prohloubení a zefektivnění. Vedle zdokonalování právní úpravy stávajících užívacích práv k pozemkům a spolu s ní uvažovat též o přetvoření některých užívacích institutů na komplexnější užívací práva ve vztahu k určitým subjektům.

Při značně roztržité zemědělské legislativě bude však obtížné naznačené požadavky realizovat, neboť by to vyžadovalo změny v celé řadě právních předpisů, které ve svém souhrnu nelze novelizovat v krátkém časovém období. Optimálním východiskem je úprava užívacích práv k pozemkům v samostatných pozemkověprávních normách.

5. Jedním z největších a dosud neuspokojivě řešených problémů je právní úprava **účelové kategorizace půdy**. Tato úprava v podstatě neexistuje. Východiskem pro posuzování těchto otázek jsou ustanovení zákona č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, a prováděcí vyhlášky k němu č. 23/1964 Sb., která jsou však velmi kusá a ve vztahu k účelové kategorizaci půdy se prakticky omezují na výčet účelových kategorií (kultur) půdy a na vyslovení právní závaznosti zařazení pozemku do určité kategorie. Přitom ani otázka této závaznosti není bez problémů. Platná právní úprava totiž nepočítá s všeobecnou závazností a zcela postrádá ustanovení o tom, jak dochází ke **změně účelového určení pozemku**, který orgán je příslušný k provedení této změny a v jakém řízení. To jsou otázky o to závažnější, o č. větší problém v praxi představují nepovolené změny kultur.

V současné době již také zcela nevyhovuje výčet účelových kategorií, jak je uvádí citovaná vyhláška o evidenci nemovitostí a po ní opakuje zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Postupně, tak jak se v praxi vytvořily nové společenské účely, pro něž je půda využívána, reagovala i legislativa a v různých právních předpisech se objevují nové pojmy a kategorie.

Jedním z nejzávažnějších nedostatků současného zařazení jednotlivých pozemků do půdních kategorií je, že není výsledkem exaktně zjištěných vlastností půd jednotlivých pozemků, ale je výsledkem dosavadního historického vývoje. Při odstraňování tohoto nedostatku by mohlo být využito systému půdně ekologických jednotek, který byl v minulých letech v našem státě vypracován a je v současné době zaváděn jako nový údaj do evidence nemovitostí.

6. Stále ještě není dokončena druhá etapa zakládání evidence nemovitostí. Tento proces by měl být urychleně dokončen. Do té doby, než se

tak stane, by zřejmě nebylo efektivní podstatně měnit platnou právní úpravu, i když s předběžnými úvahami a náměty by mohlo být započato již dnes. Máme zato, že by bylo vhodné znovu zvážit vhodnost znovuzavedení zásady konstitutivnosti zápisu do operátů evidence nemovitostí. Prosazení této zásady by nesporně prospělo k ochraně právních vztahů k nemovitostem, k posílení právní jistoty a k zavedení pořádku do evidence nemovitostí.

7. Územní plánování je obecně charakterizováno jako soustava interdisciplinárních činností, které v souladu se základními cíli a úkoly národohospodářských plánů řeší komplexně využití území, stanoví zásady jeho využití a věcně i časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.

I když je takto široce koncipován cíl a úkoly územního plánování, v praxi je chápán tento nástroj především jako nástroj přípravy podmínek pro **výstavbu** a ostatní hlediska jaksí automaticky ustupují do pozadí. K tomu přispívá i zahrnutí právní úpravy územního plánování do stavebního zákona.

8. V souvislosti s potřebou zabezpečit hospodaření i na tzv. pozemcích nevhodných pro velkovýrobní formy hospodaření se ukazuje, že současná právní úprava, zejména zákon č. 122/1975 Sb., o zemědělském družstevnictví, a zákon č. 123/1975 Sb., neposkytují pro tyto účely dostatečný prostor. Problematiku pak řeší ministerstva pomocí interních normativních instrukcí (pokynů, směrnic), jejichž množství začíná být nepřehledné, praxe se v nich obtížně orientuje a jejichž právní návaznost zejména vůči družstevnímu sektoru zemědělství je sporná.

V této souvislosti je třeba znovu upozornit na určité nerovnoprávné postavení, které vůči ostatním pracujícím zaujímají členové JZD, zejména těch, která se rozhodla hospodařit bez záhumenků, pokud jde o možnost vlastnit či individuálně užívat půdu.

9. Právní úprava některých uživatelských institutů vyžaduje zásadní novelizaci. Máme na mysli vl. nař. č. 47/1955 Sb., o opatřeních v oboru hospodářskotechnických úprav pozemků, které se ostatně do značné míry v praxi aplikuje v podobě pozměněné interními normativními instrukcemi resortních orgánů, případně nepřímou novelizací některých jiných právních předpisů.

10. Současnou právní úpravu ochrany zemědělské půdy jako celek považujeme za vyhovující. Nicméně některé dílčí změny vyžaduje. O problémech spojených s ekonomickými nástroji ochrany se obecně ví a na novelizaci jejich právní úpravy se pracuje. Domníváme se, že účinné řešení nelze odkládat ani pokud jde o otázku orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, které se v podobě, v jaké dnes působí, v praxi málo osvědčují a lze je bez přehánění označit za nejslabší článek mechanismu ochrany

zemědělského půdního fondu. Ať již zůstanou v rámci národních výborů, anebo získají samostatné postavení na územních orgánech nezávislé, s právem všeobecné kontroly na úseku péče o půdní fond a podřízené přímo některému z ústředních orgánů (nadresortního), musí to být orgány vybavené dostatečně jak početně, tak kvalifikačně, i příslušnými pravomocemi, aby byly rovnocennými partnery všech těch subjektů, které uplatňují své, mnohdy velmi intenzívně „zdůvodněné“ požadavky na zábor půdy. Řešení otázky orgánů ochrany zemědělského půdního fondu by nemělo být odkládáno s poukazem na nutnost omezování a snižování administrativy, neboť tento nepochybně správný požadavek má na mysli administrativu zbytečnou.