

OBSAH

Úvod	7
I. Odbory jako orgány národního výboru	9
II. Odbory a kritéria dělby práce mezi orgány národních výborů	15
1. Národní výbory jako pracující instituce	16
2. Účast pracujících	19
3. Demokratický centralismus	20
4. Shrnutí problematiky	22
III. Výstavba odborů	27
1. Právní úprava	27
2. Faktory působící na strukturu aparátu	31
IV. Působnost odborů	37
1. Rozbor právní úpravy	37
2. Hlavní tendence v dalším vývoji působnosti	47
3. Účast občanů a působnost odborů	50
V. Vztahy odborů	53
1. Horizontální vztahy	53
2. Vertikální vztahy	55
3. Úvahy de lege ferenda	61
Závěr	65
Literatura	71
Resumé	73

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступление	7
I. Отделы в качестве органов национального комитета	9
II. Отделы и критерии разделения труда среди органов национальных комитетов	15
1. Национальные комитеты как действующие учреждения	16
2. Участие трудящихся	19
3. Демократический централизм	20
4. Обобщение проблематики	22
III. Построение отделов	27
1. Правовое регулирование	27
2. Факторы, оказывающие воздействие на структуру аппарата	31
IV. Компетенция отделов	37
1. Анализ правового регулирования	37
2. Главные тенденции в дальнейшем развитии компетенции	47
3. Участие граждан и компетенция отделов	50
V. Отношения отделов	53
1. Горизонтальные отношения	53
2. Вертикальные отношения	55

3. Рассуждения де леге ференда	61
Заключение	65
Литература	71
Резюме	73

INHALT

Einleitung	7
I. Fachabteilungen als Organe des Nationalausschusses	9
II. Fachabteilungen und Kriterien der Arbeitsteilung zwischen den Organen der Nationalausschüsse	15
1. Nationalausschüsse als arbeitende Institutionen	16
2. Die Teilnahme der Arbeitenden	19
3. Demokratischer Zentralismus	20
4. Zusammenfassung der Problematik	22
III. Der Aufbau der Fachabteilungen	27
1. Die rechtliche Regelung	31
2. Faktoren, die auf die Struktur des Apparates wirken	37
IV. Die Kompetenz der Fachabteilungen	37
1. Untersuchung der rechtlichen Regelung	37
2. Haupttendenzen bei der weiteren Kompetenzentwicklung	47
3. Die Teilnahme der Bürger und die Kompetenz der Fachabteilungen	50
V. Die Beziehungen der Fachabteilungen	53
1. Horizontale Beziehungen	53
2. Vertikale Beziehungen	55
3. Erwägungen de lege ferenda	61
Schlußteil	65
Literatur	71
Resümee	73

ÚVOD

1. Otázky postavení a činnosti odborů národních výborů jsou nepochybně aktuální. Spolu s kvalitativním i kvantitativním rozšiřováním úkolů národních výborů a posilováním jejich postavení jako orgánů státní moci a správy roste i úloha a význam jejich aparátu. Připomeňme stranické dokumenty k národním výborům v celém jejich vývoji, z poslední doby zejména pak materiály z přelomu let osmdesátých a ucelené závěry 6. pléna ÚV KSČ z dubna 1982.¹⁾ Úkoly komplexního ekonomického a sociálního rozvoje vyžadují vysokou odbornost práce národních výborů, koncepčnost, důsledné dodržování socialistické zákonnosti a etiky při výkonu státní správy, racionalizaci i využívání poznatků vědeckotechnického rozvoje. Odbory mají při plnění těchto úkolů nezastupitelné postavení.

XVII. sjezd KSČ konstatoval, že závěry 6. pléna ÚV KSČ z roku 1982 se postupně uvádějí do života. Kromě pozitivních výsledků práce národních výborů současně kritizoval některé přetrvávající nedostatky, zejména nevyužívání pravomocí při zabezpečování komplexního rozvoje, pomalý postup při zásadnějších změnách v oblasti úrovně poskytování služeb, ale i pomalé odstraňování byrokratismu a netečnosti k potřebám občanů (srov. Zpráva ÚV KSČ o plnění závěrů XVI. sjezdu strany, část II.). Hlavní směry hospodářského a sociálního rozvoje ČSSR na léta 1986 až 1990 a výhled do roku 2000 (schválené na XVII. sjezdu KSČ) ukládají národním výborům další velmi náročné úkoly v komplexním ekonomickém a sociálním rozvoji územních obvodů, při stálém zdokonalování územně odvětvového principu.

2. Vzhledem k tomu, že téma odborů národních výborů je v literatuře zatím málo zastoupené, nabízí se velmi široký komplex otázek k řešení. V této práci se soustředíme na dva hlavní okruhy otázek, jimiž jsou:

— problematika dělby práce mezi volenými orgány a odbory národních výborů a faktory působící na vytváření struktury odborů;

— analýza platné právní úpravy působností, horizontálních a vertikálních vztahů odborů.²⁾ Poznatky k problematice dělby práce a výstavby odborů jsou základem jejího posouzení.

¹⁾ Sborník dokumentů k dalšímu zdokonalení práce národních výborů a jimi řízených organizací. Svoboda, Praha 1982 (dále jen: „Sborník dokumentů“).

²⁾ Hlavním pramenem bude zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, v platném znění (úplné znění publikováno zák. č. 31/1983 Sb.); dále v textu jen: „zákon o národních výborech“.

Rozpracování uvedených okruhů je nezbytným předpokladem pro další výzkum v oblasti orgánů národních výborů a současně umožňuje uvést i některé podněty pro (zejména legislativní) praxi.

Nezbytným podkladem pro formulaci a argumentaci teoretických závěrů i k analýze a plnému pochopení platné právní úpravy jsou poznatky z historického vývoje aparátu národních výborů a jeho specifika v Československu. V míře nejnutnější jsou začleněny do jednotlivých kapitol; blíže však odkazují na studii „Vývoj postavení aparátu národních výborů“, AUC Iuridica č. 1/1985.

I. ODBORY JAKO ORGÁNY NÁRODNÍHO VÝBORU

1. V československé odborné literatuře je — vcelku jednoznačně — pojímán národní výbor jako jednotný celek, jako jeden státní orgán. Uveďme nyní — alespoň stručně — přehled nejdůležitějších závěrů literatury.

V. Delong např. dochází k uvedenému závěru při řešení otázek pojmu orgánu státní moci a pojmu orgánu státní správy a podmínek, za kterých spojují v sobě orgány socialistického státu funkce státní moci a správy. Vychází přitom zejména z budování národních výborů jako pracujících institucí, z funkční a organizační jednoty zastupitelského sboru (který má vedoucí postavení) se všemi jeho orgány. „Národní výbor jako státní orgán představuje organizační jednotu zastupitelského sboru se všemi jeho složkami (orgány) . . . , a pouze jako jednotný celek může být nazván orgánem státní moci a správy . . . Orgány národního výboru vykonávají samostatně mocenské funkce státní správy pod vedením svého zastupitelského sboru a nadřízených orgánů.“³⁾ Orgány národního výboru, jako orgány zastupitelského sboru, jsou chápány jako „organizační formy“, ve kterých národní výbor uskutečňuje moc pracujícího lidu — jsou současně i pracovními formami činnosti národního výboru, složkami národního výboru jako státního orgánu. Charakteristika orgánu jako orgánu státní moci vystihuje především jeho vedoucí postavení v systému socialistického státního aparátu, jako zastupitelského sboru, a to nezávisle na tom, zda vykonává zákonodárnou činnost nebo státní správu, nebo obojí.⁴⁾

Citovaný autor dále poukazuje⁵⁾ na právní úpravu, která vymezuje organizační sepjetí orgánů národního výboru se zastupitelským sborem, přičemž o nich hovoří jako o orgánech národního výboru a nikoliv o samostatných orgánech národního výboru (i když mají např. samostatnou rozhodovací pravomoc a samostatné vztahy k jiným orgánům) a zároveň vymezuje i pracovní charakter činnosti orgánů národního výboru a nejenom jejich výkonnou pravomoc (např. komise národního výboru též jako orgány iniciativní a kontrolní). Ani skutečnost, že odbory jsou podřízeny

³⁾ Delong V.: Orgány socialistického státu a státní správy. AUC Iuridica, Universita Karlova, Praha 1962; srov. zejm. část III., str. 54 a násl.

⁴⁾ Tamtéž, str. 64, 63.

⁵⁾ Tamtéž, srov. např. str. 60, 61, 68.

po vertikální linii, nevytváří z nich samostatné orgány státní správy.⁶⁾

Uvedené názory přejímá v publikaci „Výkon státní správy národními výbory“ i M. Plšková. Činí tak ovšem nedůsledně, neboť současně zařazuje do soustavy místních orgánů státní správy pouze výkonné orgány národních výborů.⁷⁾

M. Gašpar hovoří o zastupitelském sboru a jeho aparátu (tvořeném odbory jako specializovanými orgány) jako o dvou základních prvcích, které utvářejí národní výbor jako jeden celek.⁸⁾ Národní výbor má čtyřčlankovou organizační strukturu, kterou tvoří plénium, rada, komise a odbory, přičemž každý z uvedených článků plní jen určité úkoly z celku úloh národního výboru. Aparát národního výboru je tak možno velmi úzce organizačně vázat na činnost volených orgánů, nebo (jako druhou krajnost) jej budovat jako relativně samostatný prvek národního výboru, nicméně vždy při zachování vlivu volených orgánů, aparátu nadřazeného národního výboru a ústředních orgánů státní správy.⁹⁾

Také V. Knapp upozorňuje na vnitřní členitost národního výboru (vnitřní útvary jsou navzájem vázány svou kvalitou, procesy, které se v nich realizují, funkcemi atd.), který ovšem navenek vystupuje jako orgán jediný, je „společenskou strukturou“ — není uskupením více orgánů vedle sebe, nýbrž je „jedinou a jednotnou strukturou“.¹⁰⁾ Za východisko pro tento závěr považuje autor zejména skutečnost, že národní výbor jako celek, jako zastupitelský sbor je konstituován volbou, kterou jednotně a nedílně vzniká i pravomoc národního výboru ve všech oborech jeho zákonné působnosti, tj. jak v oblasti státní moci, tak v oblasti státní správy. Jestliže národní výbor vytváří dále pro plnění svých úkolů útvary nadané určitými pravomocemi, může jít jen o vnitřní dělbu práce, nikoliv však o vytváření „nových, od národního výboru odlišných státních orgánů“.¹¹⁾

Z jiného aspektu posuzuje otázku M. Balík, když odkazuje na stávající zákonodárství, ve kterém je možno se setkat jak s pojetím národního výboru jako plenárního zasedání, tak i s pojetím národního výboru jako celé soustavy orgánů konkrétního národního výboru a uvádí, že „v povědomí občanů se ujalo spíše druhé pojetí“.¹²⁾

⁶⁾ Tamtéž, str. 92, 74, 75; vzhledem k době napsání práce jde o právní úpravu z roku 1960.

⁷⁾ Plšková M.: Výkon státní správy národními výbory. UJEP, Brno 1982, str. 31 a 30.

⁸⁾ Gašpar M.: Československé správní právo. Obzor, Bratislava 1973, srov. str. 207, 233.

⁹⁾ Tamtéž, str. 214—215, 234; srov. též pasáž o tendenci rozšiřovat organizační strukturu a zdokonalovat organizaci a činnosti národních výborů — str. 220—223.

¹⁰⁾ Knapp V.: Co je to národní výbor? In: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. dr. P. Levity, Universita Karlova, Praha 1967, str. 98.

¹¹⁾ Tamtéž, str. 97.

¹²⁾ Balík H.: Národní výbory a politika KSČ. Horizont, Praha 1979, str. 99.

Podle autorů publikace „Základy československé socialistické státní správy“ jsou národní výbory, jako orgány státní moci a správy, složitými organizačními jednotkami, u kterých nelze vést ostrou hranici mezi orgány státní moci a státní správy, přičemž „efektivní plnění úkolů národních výborů vyžaduje provést správnou dělbu práce mezi tyto jednotlivé orgány a stanovit jim za plnění úkolů jednoznačnou odpovědnost“.¹³⁾

Odbory jako součást národního výboru charakterizuje i publikace „Působnost a činnosti národních výborů“ s tím, že vymezení jejich pravomoci s sebou přináší nejenom odpovědnost odboru vůči ostatním orgánům národního výboru, „ale i navenek, vůči občanům nebo organizacím, o jejichž záležitostech rozhoduje“.¹⁴⁾ V této souvislosti je třeba připomenout názor A. Sojky, který — z hlediska funkčního — charakterizuje odbory nejen jako orgány výkonné a pomocné, ale současně i jako relativně samostatné orgány státní správy v místech.¹⁵⁾

Z rozboru literatury vyplývá, že autoři (byť docházejí prakticky ke stejným závěrům) posuzují problém z různých hledisek. Důraz je kladen zejména na hledisko funkční.

2. V sovětské literatuře se striktně dodržuje oddělení sovětů jako orgánů státní moci a aparátu — jeho výkonných a nařizovacích orgánů, do kterých patří výkonné výbory, odbory a správy a další články aparátu, včetně orgánů organizací podřízených místním sovětům. Tento aparát současně tvoří spolu s místními orgány ústředních orgánů a správními útvary části podniků a sociálně-kulturních institucí místní orgány státní správy.¹⁶⁾

Případné pojetí sovětů jako orgánů státní moci a správy je odmítáno zejména s poukazem na odlišení samostatných druhů státní činnosti — státní moci a státní správy, rozdílnosti metod a forem obou činností, rozdílnosti v okruhu řešených otázek; poukazuje se na nebezpečí snižování úlohy zastupitelského sboru a jeho záměny s prací aparátu apod.¹⁷⁾ Zároveň se však zdůrazňuje těsné funkční a organizační sepjetí sovětů a jeho aparátu: „Je nepřípustné odtrhovat od sovětů jejich aparát a omezovat práci zastupitelských orgánů moci pouze na jejich schůzovou činnost a na činnost komisí.“¹⁸⁾ V této souvislosti se v literatuře objevil i pojem „sověť

¹³⁾ Hendrych D. a kol.: Základy československé socialistické státní správy. Ústav státní správy, Praha 1976, str. 201.

¹⁴⁾ Baněčková H., Bílek F., Král K.: Působnost a činnosti národních výborů. ÚSS, Praha 1974, str. 235—236, 233.

¹⁵⁾ Sojka A.: K dalšímu vývoji úlohy odborů národních výborů. Správní právo 5/1976, str. 255.

¹⁶⁾ Srov. Gabričidze B. N.: Apparat upravlenija mestnyh sovetov. Juridičeskaja literatura, Moskva 1971, str. 31.

¹⁷⁾ Srov. tamtéž, str. 16; Tichomirov Ju. A.: Vlast i upravlenije v socialističeskom obščestve. Juridičeskaja literatura, Moskva 1968, str. 80 a násl., 106 a násl.

¹⁸⁾ Lukjanov A. I.: Rozvoj zakonodárství o sovětských zastupitelských orgánech moci. Lidové nakladatelství, Praha 1982, str. 224.

v širokém slova smyslu“, který odráží tyto těsné strukturálně funkční vztahy. Pojem ovšem zahrnuje systém orgánů a ne orgán jediný — výkonný výbor a odbory jsou považovány za zvláštní státní orgány.¹⁹⁾

3. Řešení tohoto problému je závažnou teoretickou otázkou dotýkající se vztahu státní moci a státní správy na straně jedné a vztahu zastupitelských sborů a výkonných orgánů na straně druhé.

Pojetí národního výboru jako jednotného orgánu zřejmě vychází z realizace principů výstavby a činnosti národních výborů v konkrétních podmínkách vývoje místních orgánů v Československu. V historickém vývoji byl vždy kladen důraz na klíčové postavení volených orgánů ve vztahu k aparátu (se zvláště silným postavením rady), přičemž obě složky byly považovány za součást jednoho celku. Pod aparátem byly chápány útvary složené z profesionálních pracovníků národního výboru (Košický vládní program hovořil o „úřednickém aparátu“). Vývojově šlo o referáty, později odbory a správy a konečně odbory a jiné útvary jim na roveň postavené. V tomto smyslu je též dále používán pojem aparátu v této práci, jako systém útvarů (orgánů) vytvářepých z profesionálních pracovníků.

Pokud jde o další důvody, lze odkázat na výše citovanou literaturu. Zvýraznit je ovšem třeba zejména specifičnost našeho vývoje spočívající v tom, že národní výbory byly budovány jako místní orgány státní moci a správy, které jsou řízeny vládou (v podmínkách federativního uspořádání vládou republiky).²⁰⁾ Kdybychom vyčlenili odbory (popř. i rady) do zvláštního subsystému orgánů státní správy v čele s vládou republiky, zůstává plenární zasedání takřka v pozici „druhé koleje“ — je řízeno taktéž vládou republiky, funkčně i ministerstvy a dalšími ústředními orgány. Toto oddělení by mohlo vést k zeslabení úlohy plenárního zasedání národního výboru jako zastupitelského sboru. Právě jen těsné funkční a organizační sepjetí pléna a ostatních orgánů národního výboru, rozhodování základních otázek státní správy plénem (a volenými orgány) může vést ke stálému posilování jejich postavení.

Uvedené specifické rysy našeho vývoje mají samozřejmě přímé důsledky jak v dělbě práce mezi orgány národního výboru, tak i v konstrukci vertikálních a horizontálních vztahů. Důsledkem úzké funkční propojenosti mezi orgány národního výboru je i funkční řízení mezi národními výbory různých stupňů a s tím spojený složitý model kontroly. Přitom centrální řízení spočívá na klasickém modelu orgánu se všeobecnou působností (vláda) a orgánech ústředních s odvětvovou či funkční působností (popř. působností, která je kombinací obou posledně uvedených principů). Z toho

¹⁹⁾ Srov. tamtéž, str. 224; Lazarev B. M.: Kompetencija organov upravlenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1972, str. 117 a násl.

²⁰⁾ K tomu srov. např. Škoda V.: Národní výbory základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Svoboda, Praha 1975, str. 206—207.

vyplývá i obtížnost vymezení vertikálních vztahů národních výborů a jejich orgánů. Na tyto problémy se zaměříme v dalších kapitolách.

V této kapitole se zaměříme na úroveň činnosti národních výborů. Vzhledem k tomu, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů, je důležité, aby jejich činnost byla efektivní a transparentní. Vzhledem k tomu, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů, je důležité, aby jejich činnost byla efektivní a transparentní.

K přehledu vymezení úkolů a funkcí národních výborů je třeba říci, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů. Vzhledem k tomu, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů, je důležité, aby jejich činnost byla efektivní a transparentní.

Národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů. Vzhledem k tomu, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů, je důležité, aby jejich činnost byla efektivní a transparentní.

Národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů. Vzhledem k tomu, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů, je důležité, aby jejich činnost byla efektivní a transparentní.

Národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů. Vzhledem k tomu, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů, je důležité, aby jejich činnost byla efektivní a transparentní.

Národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů. Vzhledem k tomu, že národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů, je důležité, aby jejich činnost byla efektivní a transparentní.

Národní výbory jsou orgány, které mají za úkol zajišťovat a koordinovat činnost národních výborů.

II. ODBORY A DĚLBA PRÁCE MEZI ORGÁNY NÁRODNÍCH VÝBORŮ

V této kapitole se soustředíme, v obecné rovině, na stanovení hlavních kritérií dělby práce mezi orgány národního výboru se zaměřením na úkoly odborů a na problematiku vytváření odpovídajících organizačních vztahů.

Základní tendence ve vývoji působnosti svědčí o značném kvalitativním i kvantitativním rozvoji obsahu úkolů a funkcí národních výborů. Struktura jejich orgánů, tj. vytváření určitých typů orgánů, rozdělení funkcí mezi ně a konstrukce vzájemných vztahů²¹⁾ musí umožnit jejich optimální realizaci. Odtud vyplývají i sociálně ekonomické základy aparátu národních výborů — objektivně podmíněná dělba práce vyčleňuje určité správní funkce, které vyžadují profesionální, vysoce odborné a nepřetržité fungující orgány.²²⁾

K přesnému vymezení úkolů a funkcí, které jsou povolány odbory plnit, však nestačí jen rozbor úkolů a funkcí národního výboru. Určujícími jsou zde též základní principy výstavby a činnosti národních výborů. Jejich soustavu tvoří zejména: principy výstavby a činnosti celé socialistické státní správy — vedoucí úloha KSČ, účast pracujících, demokratický centralismus, rovnoprávnost národů a národností, plánování a evidence, socialistická zákonnost a dále princip budování národních výborů — orgánů státní moci a správy na základě zastupitelského vztahu k občanům, princip pracující instituce, princip kolektivnosti a veřejnosti práce, princip univerzality správní působnosti.²³⁾ Všechny tyto principy se rozvíjely ve vztazích při vývoji národních výborů. Některé z nich však byly zejména v šedesátých letech napadány, a tím byla i vážně ohrožována další výstavba a činnost národních výborů, založená právě na rozvoji základních leninských principů.²⁴⁾

Jen plné uplatnění principů současně řeší otázky dělby práce mezi odbory a ostatními orgány národního výboru. Jak připomíná Lazarev,

²¹⁾ Takto vymezuje Višnjakov pojem struktury orgánu státní správy; lze jej ovšem vztáhnout jak na strukturu orgánů národního výboru, tak na strukturu samotného aparátu, jak to činíme dále v práci, i na strukturu orgánů státní správy vůbec. Srov. Višnjakov V. G.: Struktura i štaty organov sovětskogo gosudarstvennogo upravlenija. Nauka, Moskva 1972, str. 27.

²²⁾ Blíže srov. Gabričidze B. N.: Apparat upravlenija mestnych sovětov. Jur. literatura, Moskva 1971, str. 8 a násl.

²³⁾ Srov. např. Barašašev G. V., Šeremet K. F.: Sovětskoje strojitělstvo. Jur. literatura, Moskva 1981, str. 78 a násl.; Lukeš a kol.: Čs. správní právo. Panorama, Praha 1981, str. 19 a násl.

²⁴⁾ Blíže Balík H.: c. d., str. 8—14.

nejde jen o otázku organizačně technickou, ale především sociálně politickou.²⁵⁾

1. NÁRODNÍ VÝBORY JAKO PRACUJÍCÍ INSTITUCE

1. Národní výbory jsou budovány jako pracující instituce, tj. jako „pracovní sbory, výkonné a zákonodárné zároveň“.²⁶⁾ Budování sovětských pracujících institucí, procesu překonávání parlamentarismu a dělby moci, věnoval velkou pozornost V. I. Lenin zejména v pracích *Marxismus o státu*, *Stát a revoluce*, v materiálech při přípravě VII. mimořádného sjezdu KSR(b), ve statích *Nejbližší úkoly sovětské moci*, *Hlavní úkoly diktatury proletariátu v Rusku*.²⁷⁾

Hlavní obsah tohoto principu můžeme vyjádřit jako 1. spojení zákonodárných a výkonných funkcí, spojení usnášení (rozhodování) a jeho realizace, 2. účast poslanců jak na rozhodování, tak na realizaci rozhodnutí („aby každý člen sovětu vykonával povinně stálou práci při řízení státu, vedle účasti ve schůzích sovětu“) a 3. požadavek, aby poslanci měli stálý kontakt s masami, znali zejména potřeby a názory občanů a vedle své práce poslance se dále účastnili výrobního procesu (služební činnosti).²⁸⁾

V období do roku 1954, kdy aparát nebyl „samostatnou složkou“, bylo těžiště realizace principu zejména v radě národního výboru — rozhodování i jeho výkon byly v rukou rady a referentů; část zastupitelského orgánu, jeho užší výbor, tj. rada národního výboru, stala se tak „pracující institucí“.²⁹⁾ Přitom od počátku byl aparát budován jako součást národního výboru, jehož výkonné orgány nebyly výrazně odlišovány ani v právní úpravě, ani v praxi. Národní výbor byl chápán jako souhrn všech jeho složek včetně pléna; teprve celý tento souhrn složek, z nichž každá měla vymezenou svou působnost, vytvářel národní výbor jako nositele a vykonavatele státní moci, jako orgán veřejné správy v příslušném obvodu.³⁰⁾

Podle právní úpravy z roku 1954 došlo k rozlišování národních výborů jako orgánů státní moci (plénium — vedoucí postavení) a jeho výkonných

²⁵⁾ Lazarev B. M.: *Kompetencija organov upravlenija*. Jur. literatura, Moskva 1972, str. 106.

²⁶⁾ Marx K.: *Občanská válka ve Francii*. Svoboda, Praha 1950, str. 50.

²⁷⁾ Lenin V. I.: *Marxismus o státu*. SNPL, Praha 1959, str. 185; *Stát a revoluce*, *Vybrané spisy*, sv. 3. Svoboda, Praha 1974, str. 330 a násl.; *Deset tezí o sovětské moci*. *Spisy*, sv. 27. SNPL, Praha 1954, str. 148—149; *Nejbližší úkoly sovětské moci*. *Vybrané spisy*, sv. 4. Svoboda, Praha 1974, str. 40 a násl.; *Hlavní úkoly diktatury proletariátu v Rusku*. *Spisy*, sv. 29, str. 101 a násl.

²⁸⁾ Srov. Barabašev G. V., Šeremet K. F.: *Sovětskoje strojtělstvo*. Juridičeskaja literatura, Moskva 1981, str. 92 a násl.

²⁹⁾ Bertelmann K.: *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května*. ČSAV, Praha 1964, str. 306.

³⁰⁾ Tamtéž, srov. zejm. str. 85, 275.

orgánů; odvětvové odbory (správy) byly charakterizovány jako společné orgány rad národních výborů a příslušných ústředních úřadů.³¹⁾ Přitom a) aparát národního výboru v uvedené době byl již socialistickým i z hlediska třídně politického složení; b) nárůst úkolů, zejména v oblasti hospodářské a sociálně kulturní mohl v konkrétní, každodenní práci zvládnout jen odborný, profesionální aparát, který pro tyto konkrétní, běžné aplikační případy byl též vybaven rozhodovací pravomocí; c) v uvedeném období byla většina odvětví „nadměrně“ centralizována — odtud i formulace „společné orgány“; d) výrazným specifikem vývoje v Československu je řízení národních výborů vládou, tj. ústředním výkonným orgánem, což mělo (a má) z hledisek funkčního i organizačního vlivu i na strukturu jejich orgánů.³²⁾

Po roce 1960 se těžiště sjednocení usnášení a jeho realizace přesunulo též do komisí; spolu s výrazným posílením volených orgánů se staly odbory aparátem celého národního výboru, „pomocníkem“ bez rozhodovací pravomoci. Další změny v oblasti funkční i organizační přinesla úprava z roku 1967 — odbory získávají i rozhodovací pravomoc. Sjednocení „zákonodárných a výkonných“ funkcí nabývá nových dimenzí.

Vzhledem k výstavbě národních výborů jen jako místních orgánů státní moci a správy, které jsou řízeny vládou republiky, je nutno chápat sjednocování rozhodování a jeho výkonu a podíl poslanců na obou procesech nejen jako vztahy uvnitř národního výboru, ale i mezi centrem a místem. To vychází už z koncepčního požadavku na budování národních výborů formulovaného K. Gottwaldem, že prostřednictvím národních výborů si lid zákony nejen dává, ale sám je vykonává.³³⁾ V. Delong v této souvislosti zdůrazňuje funkční jednotu ústředních a místních orgánů státu, která je zajišťována důsledným uplatňováním demokratického centralismu, jednotným státním plánem rozvoje národního hospodářství a požadavkem zákonnosti při veškeré tvůrčí a samostatné činnosti státních orgánů a místních zastupitelských orgánů všech stupňů. Jednota usnášení a provádění se tak projevuje funkčně — mezi všemi orgány státu, v dělbě práce mezi nimi a v jejich vzájemné spolupráci.³⁴⁾

2. Klíčovou otázkou v dělbě práce mezi orgány národního výboru je stanovení kritérií pro rozdělení pravomoci rozhodovat v určitých otázkách. To dokumentuje zřetelně i vývoj v souvislosti s rozhodovací pravomocí komisí a odborů. Stanovení těchto kritérií ovlivňuje i následné rozdělení

³¹⁾ Srov. § 15 odst. 1 vl. nař. č. 33/1958 Sb., o organizaci výkonných orgánů národních výborů.

³²⁾ Blíže k problematice řízení národních výborů z tohoto hlediska srov. např. Škoda V.: c. d., str. 205 a násl.

³³⁾ Blíže Bertelmann K.: K vývoji národních výborů jako pracujících institucí. Právník č. 5/1960, str. 383.

³⁴⁾ Delong V.: Orgány socialistického státu a státní správy. AUC Iuridica, Universita Karlova, Praha 1962, str. 56.

dalších správních činností, můžeme je široce nazvat organizátorskou prací, a to zejména těch, které směřují k přípravě rozhodnutí či k jeho realizaci.

Rozdělení rozhodovací pravomoci je též otázkou sjednocení usnášení a jeho realizace. Poslanci, vedle své práce v plenárním zasedání, pracují i ve volených výkonných orgánech. Je tak významné, které otázky tyto orgány řeší, popř. jaké další správní činnosti vykonávají, a jaký je jejich vztah k věcem řešeným aparátem.

Základní kritérium dělby práce při rozhodování spočívá jednoznačně v závažnosti, důležitosti, politickém významu řešených otázek.³⁵⁾ V prvním pořadí již tedy nejde (tak jako u systému dělby moci) o rozdíly mezi „státní mocí“ a „státní správou“ a o jejich organizační a funkční oddělení, ale o charakter řešených problémů. Ten pak zpětně ovlivňuje další vývoj funkcí, metod a forem činnosti zastupitelského sboru a výkonných orgánů, a současně i „vedení do rovnováhy pravomocí“ těchto orgánů, za dodržení podmínky vedoucího postavení zastupitelského sboru a volených výkonných orgánů.³⁶⁾

„Závažné“ jsou zejména ty otázky, které mají programový, plánovitý a koncepční charakter, včetně otázek organizačních, jak z hlediska statického (vytváření orgánů, dělba práce mezi ně apod.), tak dynamického (vztahy mezi orgány, praktické organizování, stanovení jednacích a organizačních řádů, styl práce apod.). Tato rozhodnutí mají většinou dlouhodobý charakter, jsou obecná a normativní. Důležitost těchto otázek je nesporná a na základě celkové působnosti národního výboru je lze předem vytypovat. To má význam z hlediska právní úpravy, která může učinit jejich výčet a svěřit je diferencovaně plénu a voleným orgánům.

Do této kategorie však patří i jakékoliv další otázky, které jsou závažné svou aktuálností, politickým významem, a to i s ohledem na konkrétní místo a čas, byť by šlo i o problémy jinak dílčí, konkrétní, operativní. Tuto skupinu lze vymezit velmi obtížně, právní úprava musí jinou konstrukcí umožnit voleným orgánům řešit i tyto otázky („plenární zasedání si může vyhradit rozhodnutí v jakékoliv další otázce“, rada „rozhoduje zejména o otázkách, které svým významem přesahují rámec jednoho odvětví“ atd.).

3. Dělba práce musí odpovídat požadavku, aby se poslanci, kromě plnění úkolů z funkce vyplývajících, dále zúčastnili výrobního procesu. Stálý kontakt s občany a konkrétním pracovním prostředím, vlastní znalost konkrétních problémů, to je jedním z důležitých předpokladů jejich práce. Činnost pléna a volených orgánů tak není — a nemůže být —

³⁵⁾ K tomu srov. Lazarev B. M.: Kompetencija organov upravlenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1972, str. 106.

³⁶⁾ Funkční specializace a „vyrovnávání pravomocí“ jsou hlavní strukturální faktory ve státním aparátu — srov. kol. Problemy obščej teorii socialističeskogo gosudarstvennogo upravlenija. Nauka, Moskva 1981, str. 172.

každodenní, nepřetržitou. Nelze proto těmto orgánům svěřit úkoly, které takovou činnost vyžadují. To se týká jak oblasti rozhodování (běžná operativní a rutinní rozhodnutí apod.), tak zejména dalších správních činností v celé jejich šíři. V těchto oblastech potřebují volené orgány „pomocníka“ — tímto jsou odbory národního výboru. Kvalitativní i kvantitativní růst úkolů a s tím související procesy úzké specializace a zvyšování nároků na odbornost ve státní správě nejenom podmiňují jejich existenci, ale současně i určují zaměření a obsah jejich činnosti. I když potřeba vysoké odbornosti a specializace je zajišťována i volenými orgány (např. v činnosti komisí, správních komisí, vytvářením jejich aktivů apod.), dominantní úloha odborů spočívá v tom, že pokrývají veškerou působnost národního výboru a že jeho činnost je nepřetržitá, každodenní. Odbornost a permanentnost činnosti jsou dva základní prvky jejich úlohy.

2. ÚČAST PRACUJÍCÍCH

Dělbou práce modifikuje též realizace účasti pracujících na činnosti národního výboru a jeho orgánů. V souladu s Leninovým pojetím jde o aktivní podíl občanů na činnosti, rozhodující vliv na tuto činnost včetně přímého uskutečňování jednotlivých úkolů občany a současně přímou kontrolu celé činnosti národního výboru a jeho orgánů. Aby splnila účast svoji úlohu, musí být nepřetržitá a všestranná, tj. dotýkat se celé působnosti národního výboru.³⁷⁾

Široká účast občanů je typickým rysem místní státní správy vykonávané národními výbory. Zejména co do obsahu a mnohosti forem ji odlišuje od místní státní správy vykonávané jinými specializovanými orgány státní správy v krajích a okresech. S tím souvisí i její význam pro růst odbornosti, a to zejména v „materiálním“ smyslu, jako odbornosti ve speciálních otázkách, pro jejichž řešení je orgán vytvořen — tj. při rozhodování o podstatě věci (ekonomické, technické otázky apod.).³⁸⁾

Orgány národního výboru mají povinnost vyvíjet veškerou činnost za aktivní účasti občanů a plnit své úkoly v součinnosti s orgány Národní fronty a společenskými organizacemi. Obsahem těchto vztahů jsou zejména povinnosti:

- být ve stálém spojení s občany, znát jejich zájmy, potřeby a názory;
- zabývat se jejich připomínkami a náměty;
- vytvářet předpoklady pro přímou účast občanů na plnění svých úkolů a přibírat je k jejich řešení a provádění;

³⁷⁾ Blíže Vopálka V.: Účast občanů na činnosti výkonných orgánů národních výborů. Správní právo č. 7/1976.

³⁸⁾ Srov. Jampolskaja C. A.: Obščestvennyje organizacii v SSSR. Nauka, Moskva 1972, str. 127.

— pracovat pod stálou kontrolou občanů, seznamovat je s výsledky práce a skládat jim účty ze své činnosti;

— při přípravě důležitých opatření dotýkajících se zájmů pracujících úzce spolupracovat s ROH a vyžadovat si od jeho orgánů stanoviska, obdobně spolupracovat s JZD;

— projednávat s orgány Národní fronty záměry týkající se rozvoje územních obvodů a předkládat jim a organizacím v Národní frontě sdruženým návrhy na spolupráci při tvorbě, plnění a kontrole plnění volebních programů.³⁹⁾

Zákon o národních výborech dále ukládá zvláštní povinnosti jednotlivým orgánům podle jejich zaměření, další právní předpisy specifikují požadavky na účast pracujících ve vztahu ke konkrétním rozhodnutím (činnostem).

Požadavek stálého prohlubování účasti pracujících ovlivňuje jednak dělbu práce mezi odbory a volenými orgány, jednak i dělbu mezi odbory a aktivy. Výrazně se to projevuje na příkladu komisí. Jejich iniciativní, kontrolní a popř. i výkonná činnost je nezastupitelná v rozdělení funkcí mezi orgány. Doplnují též činnost odborů (např. posuzováním materiálů do rady a na plénum), zkvalitňují úroveň podkladů i realizaci rozhodnutí (kontrolní činnost). Komise tak vykonávají i činnosti, které — pokud by nebyly zřízeny — by musel plnit aparát. Přinášejí přitom do této činnosti kvalitativně nový prvek — bezprostřední účast poslanců i dalších občanů na činnosti národního výboru. Též aktivy přebírají některé činnosti odborů, popř. doplňují jejich činnost — srov. např. činnost aktivistů při ochraně kulturních památek a přírody.

Účast pracujících dále modifikuje metody a formy činnosti, je nezbytnou součástí široké organizátorské práce odborů.

3. DEMOKRATICKÝ CENTRALISMUS

V horizontálních a vertikálních vztazích je dělba práce spojena s budováním optimálního spojení centralizace v základních, podstatných otázkách s decentralizací operativních pravomocí, při stálém posilování demokracie celé činnosti národního výboru.⁴⁰⁾

Prohlubování demokratického centralismu bylo akcentováno všemi sjezdovými materiály KSČ od roku 1945 i dalšími stranickými dokumenty zaměřenými na národní výbory. Hlavní faktory ovlivňující dělbu práce lze shrnout do těchto vzájemně prolínajících se procesů:

³⁹⁾ Srov. § 3 a 4 zákona o národních výborech.

⁴⁰⁾ K této charakteristice principu demokratického centralismu srov. Vasiljev V. I.: *Демократический централизм в системе советов. Юридическая литература, Москва 1973, str. 43.*

— posilování postavení pléna a volených orgánů, důsledná kontrola a zvyšování odpovědnosti odborů;

— proces decentralizace spojený s posilováním základního článku národních výborů a s přiblížením státní správy občanům;

— odpovědnost národních výborů za komplexní ekonomický a sociální rozvoj svých územních obvodů;

— prosazování univerzality správní působnosti národních výborů;

— zvyšování úlohy vlády republiky při řízení národních výborů;

— zvyšování odpovědnosti ústředních orgánů státní správy za rozvoj odvětví (úseků) patřících do jejich působnosti, které řídí nebo spravují národní výbory, a za výkon státní správy v těchto odvětvích (úsecích).

Tyto procesy působí na dělbu práce z několika hledisek. Předně — působí na obsah činnosti; přináší s sebou růst stále složitějších a vzájemně provázaných činností. Mění se kvalita úkolů a funkcí, prioritními se stávají koncepční a plánovací činnosti, zvyšují se nároky na odbornost a specializaci. To bylo zdůrazněno již v předcházejících partiích. Současně se rozšiřuje rozsah činnosti, a to zejména národních výborů nižších stupňů. Dále — spojují funkční hledisko s takovou organizační výstavbou a konstrukcí vzájemných vztahů, které zajišťují realizaci důsledné kontroly aparátu ze strany volených orgánů a jeho odpovědnosti.

Jedním z procesů, který prolíná celým vývojem, je decentralizace. Pokusme se nyní vyjádřit její vliv na dělbu práce mezi aparátem a volenými orgány.

U decentralizace se z jedné strany zdůrazňují její objektivně dané organizační předpoklady — zejména možnosti vybavení potřebnými informacemi (rozhodovat optimálně může jen článek, který může mít k dispozici všechny nutné informace, včasné a přesné) a předpoklady „psychologické“, spočívající v motivaci pracovníků relativně samostatně dosáhnout vymezených cílů (při nadměrné centralizaci pracovníci nižších článků ztrácejí pocit osobní odpovědnosti, zájem apod.).⁴¹⁾ Z druhé strany se hovoří o kvalitativních předpokladech: kádry, odbornost, rozvoj demokratismu a — doplňme, podle našeho názoru jeden z nejdůležitějších — charakter řešených otázek.

Ve vztazích v horizontální rovině plénium a volené orgány řeší „závažné“ otázky. Lze říci, že i pro vertikální linii vymezená kategorie v zásadě vyhovuje; vyžaduje však určitého doplnění. Hlavním nástrojem centralismu je plánování, a je tudíž nutno zabezpečit provázanost plánovacích dokumentů od centra až po nejnižší článek. Závažnost se v těchto doku-

⁴¹⁾ Jakovlev G. S.: *Apparat upravlenija: principy organizacii*. Jurid. literatura, Moskva 1974, str. 101 a násl.; autor vyčleňuje decentralizaci operativních pravomocí jako strukturně funkční princip v rámci kategorie zvláštních organizačních principů sovětské státní správy.

mentech projevuje v prosazení celkových, globálních potřeb a možností celé společnosti, zejména stanovením závazných ukazatelů a limitů. Tuto charakteristiku můžeme vztáhnout na všechny části funkční působnosti národních výborů.

Pokud se týká jednotlivých odvětví, tam je „závažnost otázek“ ovlivňována celou řadou předpokladů: přiblížení státní správy občanům, velikost a hustota objektů správy (organizací, zařízení), stupeň společenského významu určitých činností v rámci daného odvětví, potřeba jednotnosti těchto činností apod. Je patrná tendence přesouvat operativní pravomoc na nižší články, centrálně řídit v „zásadních“ otázkách: zejména prostřednictvím normativních aktů a plánovacích aktů. Současně roste — též s probíhajícím vědeckotechnickým vývojem — význam odborného vedení (řízení), prosazování vědy a techniky do praxe. V tom je nezastupitelný úkol centrálních orgánů, neboť pouze tyto orgány mají odpovídající výzkumné kapacity.

Přenesení pravomocí přináší i výrazné kvalitativní změny v jejich usku- tečňování. To je dáno charakterem národních výborů jako orgánů státní moci a správy, širokou účastí občanů na jejich činnosti, novými metodami a formami práce. Obsahově se mění vztahy principů územního, odvětvového a funkčního; do odvětvové problematiky stále více zasahují i orgány se všeobecnou působností — rady národních výborů, které mají klíčovou úlohu při koordinačních funkcích v územním obvodu. Spolu s posílením vztahů k nepodřízeným organizacím se výrazně posilují hlediska principu územního.

V oblasti vztahů a vymezení působnosti orgánů národních výborů se projevuje potřeba přesnějšího právního vyjádření jejího obsahu. Složitost správních činností vyžaduje takovou dělbu práce a konstrukci vztahů, aby byly zajištěny základní, jednotné cíle, aby zejména nedocházelo k neodůvodněnému překrývání působností, dekoncentraci stejnorodých funkcí a k rozdílnému chápání zaměření společných úkolů. V literatuře se v této souvislosti hovoří o uplatnění principu rozčlenění (diferenciace) a zajištění funkcí.⁴²⁾

4. SHRNUTÍ PROBLEMATIKY

Za prvé, aparát je charakterizován jako „pomocník“ národního výboru. V rámci dělby práce vždy plnil a plní funkce při přípravě rozhodnutí (iniciativa, příprava podkladů, korekce podkladů apod.), funkce realizační

⁴²⁾ Tamtéž, str. 78 a násl.

(organizování, koordinace, kontrola); vývojem prošla jeho funkce rozhodovací.

Funkce přípravy odborných podkladů pro rozhodnutí jsou mimořádně významné, neboť úroveň zpracovaných podkladů přímo ovlivňuje kvalitu rozhodování národního výboru a jeho orgánů a současně jde o silný faktický vliv na obsah těchto rozhodnutí. Proto je důležitý nejenom způsob projednávání materiálů ve volených orgánech (např. stanoviska komisí k předloženým návrhům), ale i stanovení požadavků na jejich zpracování, jako např. pohotovost reagování na nové úkoly a jejich komplexní posouzení, koncepčnost práce, důkladné zjištění všech důležitých skutečností, provedení analýzy dosaženého stavu i potřeb, možností a podmínek dalšího rozvoje, včasné a koordinované zpracování informací pro poslance apod.

V rámci funkcí realizačních uskutečňují odbory každodenní praktickou činností rozhodnutí jak orgánů národního výboru, tak i po vertikální linii. S růstem složitosti úkolů a náročností na různé správní činnosti je z hlediska pléna a volených orgánů převažující způsob realizace jejich rozhodnutí prostřednictvím odborů ve vztazích vnějších i ve vnitřních.

Činnost volených orgánů je limitována v mnoha směrech. Nemohou vykonávat permanentní činnost, vlastními silami nemohou zajistit nejenom dostatek odborných podkladů pro svá jednání, náročných pracností, požadavky na vysokou odbornost, specializaci apod., ale i realizaci svých funkcí, jejichž rozsah je značný — např. rada plní funkce organizátorské, rozhodovací, kontrolní, řídicí, usměrňující aj. Tyto činnosti nemohou volené orgány fakticky plnit jen svými členy — „kontrolují“, „organizují“, „řídí“ na základě svých zásadních rozhodnutí, prováděných aparátem, který připravuje i podklady pro tuto činnost. Plénium a rada musí obsáhnout působnost národního výboru jako celek zejména v zásadních politických souvislostech a z komplexních hledisek.

S nárůstem úkolů národních výborů a s procesem decentralizace nabývala činnost odborů stále větší důležitosti. Národní výbory musely řešit stále složitější otázky, které vyžadovaly komplexního posouzení, ve všech oblastech života společnosti. Při celkovém trendu vývoje — posilování postavení plenárního zasedání a volených orgánů — se ukázalo, že tyto nemohou rozhodovat všechny otázky, zvláště ne dílčí a konkrétní věci „menší“ důležitosti. Také rozhodování referentů, jak ukázal vývoj, vedlo nakonec i k oslabování kolektivního rozhodování.

Problém se týká rozhodovací pravomoci aparátu. Možnost pověřit aparát (zaměstnance) rozhodováním v určitých otázkách byla právně zakotvena vždy. Právní úpravou z roku 1954 ji však získal aparát v daleko širším měřítku — rozhodoval v oblasti státní správy („vykonával státní správu“) s výjimkou otázek svěřených jiným orgánům národního výboru. Už reali-

zace tohoto zákona směřovala k tomu, aby aparát zásadně rozhodoval „v jednotlivých věcech správních, a to i tehdy, byla-li v předpisech vydaných před platností zákona o národních výborech stanovena působnost národního výboru nebo jeho rady“.⁴³⁾ Úpravou v zákoně o národních výborech z roku 1960 aparát ztratil rozhodovací pravomoc, kterou útvary aparátu znovu získaly až podle zákona o národních výborech z roku 1967. To ovšem přineslo změny jak do činnosti odborů, tak i do jejich postavení. Rozhodování musíme chápat též ve vztahu na rozhodnutí volených orgánů i na rozhodnutí přijímaných po linii vertikální. V tomto smyslu jde i o doplnění realizačních funkcí — aparát uskutečňuje rozhodnutí uvedených orgánů též vlastní rozhodovací pravomocí.

Vymezení rozhodovací pravomoci aparátu umožnilo i upevnění vertikální linie vztahů, která byla vymezena charakterem činnosti — výkonem státní správy. Znamenalo to i posílení jeho řídicí a kontrolní funkce po vertikální linii vůči odpovídajícím útvarům aparátu národních výborů nižšího stupně. V této souvislosti je třeba připomenout zajímavé ustanovení o řešení případných konfliktů pokynů po vertikále a horizontále, které obsahovala právní úprava padesátých let.⁴⁴⁾

Vycházíme-li z našeho kritéria dělby práce, aparát rozhoduje otázky „nejméně závažné“. Tuto „kategorii“ je třeba chápat v souvislosti s akcentem na jeho realizační, výkonný charakter. Jeho rozhodovací pravomoc vychází ze sociálně ekonomických a funkčních základů existence aparátu — s růstem složitosti správních činností je třeba upřesňovat stále dělbu práce. Nedocení těchto skutečností může mít v teorii i praxi závažné důsledky. Může být příčinou zejména „zahlcování“ plenárního zasedání a výkonných volených orgánů dílčími, běžnými operativními úkony, které znesnadňují plnění jejich úkolů, snižují akceschopnost, odvádí je od řešení koncepčních otázek a oslabuje jejich další funkce — kontrolní, koordinační, iniciativní apod. U nás se toto nedocení, přesněji určité předbírání vývoje spojené s úvahami o brzkém odstranění aparátu, objevilo např. v literatuře v šedesátých letech⁴⁵⁾ a ve stejné době v určité podobě i v právní úpravě.

Za druhé. Funkce národního výboru jsou realizovány všemi jeho orgány. Míra podílu aparátu (popř. v některých otázkách relativně samostatná realizace určité činnosti aparátem) je odvislá od řešené věci. Např. při přípravě rozhodnutí pléna v otázce, která spadá do jeho působnosti, se na přípravě i realizaci podílí nejen aparát, ale i rada a komise, v přípa-

⁴³⁾ Viz Jednací řád krajských, okresních a městských národních výborů a místních národních výborů, u jejichž rad jsou zřízeny odbory. Příloha Sbírky instrukcí pro výkonné orgány NV, část. 13/1955.

⁴⁴⁾ § 16 vl. nař. č. 23/1954 Sb.; § 18 vl. nař. č. 33/1958 Sb.

⁴⁵⁾ Např. Bertelmann K.: cit. článek, Právník 5/1960, str. 390 a násl.; k vývoji názorů v sovětské literatuře srov. Gabričidze B. N.: c. d., str. 14 a násl.

dech, kdy rozhoduje příslušný útvar aparátu, se na realizaci mohou podílet i komise apod.

Dělba práce mezi orgány národního výboru nespočívá v rozdělení jeho funkcí mezi orgány tak, že by každý orgán plnil určité funkce národního výboru výlučně. Naopak, je založena na jejich překrývání, velmi úzké funkční propojenosti. Jde o jeden z projevů principu činnosti národního výboru jako pracující instituce.

Za třetí, každý orgán do realizace funkcí „vnáší“ kvality, ve svém souhrnu nezastupitelné, které ovlivňují i metody a formy činnosti. U aparátu jsme konstatovali odbornost a permanentnost jeho činnosti. Dodejme — vysokou političnost práce. Tento požadavek prolíná celým vývojem — připomeňme zejména období „boje“ o aparát, očistu a jeho budování na nových třídních základech po roce 1948.

Za čtvrté. Předchozí poznatky mají důležitý význam pro vymezení působnosti aparátu. Ve funkcích přípravných a realizačních vyvíjí svou činnost ve veškeré působnosti národního výboru. Připomeňme i zde vývoj — např. realizační funkce byly zprvu vázány jen ve vztahu k plénu, radě (referentům), od roku 1960 též ke komisím, od roku 1982 plní aparát (odborní) usnesení národního výboru a jeho orgánů; obdobná tendence byla i u funkcí přípravy odborných podkladů.⁴⁶⁾ Okruh otázek, který aparát sám rozhoduje, je tak pouze výšečí jeho faktické působnosti.

Nezastupitelnou roli v oblasti dělby práce má zákon o národních výborech. Upravuje základní organizační vztahy v horizontále i vertikále a prakticky výhradně řeší dělbu práce v linii horizontální. Zákony upravují působnost národního výboru v jednotlivých odvětvích zásadně jako působnost celku — národní výbor je orgánem státní správy lesního hospodářství, vodohospodářským orgánem, stavebním úřadem apod.⁴⁷⁾ Ustanovení, která by svěřovala působnost a pravomoc přímo některému orgánu národního výboru jsou výjimečná — činí tak např. správní řád při vymezení funkční příslušnosti, zvláštní předpisy u správních komisí, popř. další zákony většinou v jednotlivých, konkrétních otázkách.⁴⁸⁾ Naopak těžiště vertikální dělby práce je mimo zákon o národních výborech — v jednotlivých zákonech podle odvětví a úseků. Zde mají mimořádně závažnou roli vlády při sjednocování těchto otázek v rámci přípravy zákonů a příslušný zákonodárny orgán.

Za páté, dělba práce musí umožňovat stálé posilování účasti pracujících.

⁴⁶⁾ Srov. § 62 zákona o národních výborech.

⁴⁷⁾ Srov. § 25 n. zák. č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství; § 1 zák. č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství; § 117 zák. č. 50/1976 Sb., stavební zákon.

⁴⁸⁾ Srov. zák. č. 71/1967 Sb., správní řád — § 6, 58 odst. 2, 73; dále srov. § 57 zákona o národních výborech.

Vedle zmíněné propojenosti funkcí mezi orgány je položen důraz zejména na vytváření aktivů.

Za šesté. Vztahy mezi orgány národního výboru musí umožňovat funkční i úzké organizační sepětí. Jen tak je možné plně uskutečnit důsledné řízení aparátu a jeho kontrolu a realizaci odpovědnosti za plnění vymezených úkolů.

Ve vývoji docházelo i k personálnímu propojování aparátu a volených orgánů: u referentského systému (členové rady — referenti v čele útvarů aparátu), v padesátých letech, kdy v čele významných odborů byl člen rady, a v šedesátých letech — spojení funkcí vedoucího odboru a tajemníka příslušné komise. Třeba ovšem zmínit rozdílnosti v podmínkách — prostřednictvím referentského systému byl rozbíjen starý aparát, vedení odborů v padesátých letech bylo u hospodářsky významných, v šedesátých letech souvisela úprava s „přesunutím“ rozhodovací pravomoci na komise. Nelze nevidět některé negativní důsledky jak na straně volených orgánů (vnášení resortismu), tak na straně aparátu (snížení iniciativy, samostatné odpovědnosti apod.).

Postavení do čela některého útvaru aparátu člena rady však nelze zcela odmítnout — např. s ohledem na nedostatky v určitém odvětví, na politickou situaci apod. Mám na mysli samozřejmě případy jednotně právně upravené — ne tedy možnost vlastního postupu národních výborů podle místních podmínek. V zásadě je však třeba budovat takové organizační vztahy, které zdůrazní samostatnou odpovědnost aparátu ve vztahu k plénu a voleným orgánům za plnění přesně vymezených úkolů, nedopouštět jeho „směšování“ s volenými orgány. To by mělo i negativní důsledek v poruchách realizace funkcí, stírání specifických přínosů jednotlivých orgánů při jejich realizaci.

Současné procesy ve společnosti se musí projevit i v dělbě práce v horizontální i ve vertikální linii. Nevhodným členěním podílu na realizaci funkcí je možno způsobit i vážné poruchy při uskutečňování působnosti. Vztahy mezi orgány, jejich konstrukce a zdokonalování, nemohou samy o sobě případné problémy odstranit.

III. VÝSTAVBA ODBORŮ

Aparát se podílí na realizaci všech funkcí národního výboru a jak jsme ukázali v předchozí kapitole, je v určitých činnostech nezastupitelný. Vzhledem k široké působnosti národních výborů je vnitřně členěn, vytváří podle principů odvětvového a funkčního jednotlivé útvary. V dalším textu se budeme věnovat struktuře aparátu a hlavním faktorům, které na ni působí. Můžeme přitom vyjít ze současné právní úpravy ve srovnání s vývojovými tendencemi.

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA

1. Národní výbory vytvářejí pro jednotlivá odvětví (úseky) své působnosti odbory, popř. jiné útvary jim na roveň postavené. V obou případech jde o orgány národního výboru, mající stejné postavení (je zakotveno v ustanoveních zákona o národních výborech), které jsou součástí národního výboru.⁴⁹⁾ Při jejich zřizování postupují národní výbory podle vládního nařízení.⁵⁰⁾

Právní úprava zřizování odborů, jejich počtu a diferenciaci podle stupňů a druhů národních výborů prošla určitým vývojem. Je možné konstatovat, že základní rysy tohoto vývoje spočívaly v tendenci zjednodušit, racionalizovat strukturu aparátu. Na tomto místě můžeme — pro názornost — učinit stručnou rekapitulaci učlenění aparátu. Je si však nutno uvědomit, že jde o informaci především z hlediska formy, která objasňuje obsah činností jen do určité míry.

Nejdříve k výstavbě odborů u KNV a ONV. Soustava odborů zůstala po celý vývoj v zásadě stejná — neprojevalo se na ní ani nové územní členění státu v roce 1960 (podstatné snížení počtu krajů a okresů). Poslední dvě právní úpravy — z roku 1971 a platná úprava z roku 1982 jsou prakticky totožné z hlediska počtu odborů a rozdělení odvětví (úseků) působnosti. Jestliže jsme tedy v předcházejícím textu konstatovali kvalitativní i kvantitativní růst úkolů a funkcí národních výborů a s tím spjaté

⁴⁹⁾ Nemůže tedy např. jít o samostatnou organizaci, řízenou či spravovanou národním výborem — bližze srov. § 61 zákona o národních výborech a komentář k němu v publikaci Baněčková M., Bílek F., Král K.: Působnost a činnost národních výborů. ÚSS, Praha 1974, str. 233.

⁵⁰⁾ § 61 odst. 4 zákona o národních výborech; od roku 1967 šlo chronologicky o úpravy — vl. nař. č. 9/1968 Sb., vl. nař. č. 135/1971 Sb., vl. nař. č. 151/1982 Sb., o zřizování odborů národních výborů; dále v textu jsou porovnávány se staršími úpravami — vl. nař. č. 23/1954 Sb., vl. nař. č. 33/1958 Sb. a vl. nař. č. 71/1960 Sb.

určité procesy, na učlenění odborů to vliv nemělo.⁵¹⁾ To je možno považovat za jeden argument pro tvrzení, že toto učlenění (forma) zatím plně vyhovuje plnění úkolů krajských a okresních národních výborů.

Struktura odborů (popř. soubor odvětví či úseků působnosti v rámci odboru) v podstatě sledovaly u ONV a KNV strukturu ústředních orgánů. Právní úpravy do roku 1971 dávaly při vytváření odborů relativní volnost (KNV i ONV mohly zřídit i další odbory — úpravy z let 1954 a 1958 obsahovaly i demonstrativní výčet dalších možných odborů, úprava v roce 1960 již hovořila o možnosti „výjimečně zřídit další odbory“; podle úprav z roku 1958 a 1960 mohly národní výbory i upustit od vytvoření některých odborů). Naproti tomu úprava z roku 1971, s výjimkou uvedených možností rozdělit některé odbory (se souhlasem vlády, resp. KNV) stanoví výčet obligatorně zřizovaných odborů s tím, že jiné odbory a útvary, o nichž platí ustanovení o odborech, nelze zřizovat. V tom je též možno spatřovat jednak snahu po jednotné výstavbě odborů a jednak tendenci zabránit neracionálnímu rozčleňování a rozrůstání aparátu.

V podstatě totožná je i úprava z roku 1982, s tou výjimkou, že KNV a ONV mohou vytvořené odbory slučovat. U ONV je ovšem tato možnost vázána na projednání s KNV, kterému se tak dává možnost usměrňovat postup ONV v rámci jednotlivých krajů.⁵²⁾

Značnými změnami od sedmdesátých let prošlo vytváření odborů u městských a místních národních výborů. V úpravách z let 1954 a 1958 se u městských národních výborů výslovně odkazovalo na úpravu ONV. U místních národních výborů byl základním kritériem počet obyvatel. Právní úprava z roku 1960 postupovala stejně u místních a městských národních výborů. Kritériem byl opět počet obyvatel. Je patrné, že fakticky neumožňovala diferenciaci u městských národních výborů (popř. místních národních výborů) podle velikosti a charakteru města či obce. Města a a obce pod hranici 10 000 obyvatel mohly, se souhlasem rady ONV, zřídit hospodářsko-správní odbor. Disproporce v členění vynikne zvláště, uvědomíme-li si, že ještě v roce 1970 z celkového počtu 10 602 obcí jich pouze 145 (!) mělo více než požadovaný počet obyvatel.⁵³⁾

Právní úprava z roku 1971 přinesla daleko přesnější klasifikaci, opřenou opět o kritérium počtu obyvatel. Městské národní výbory ve městech s 25 001—40 000 obyvateli a nad 40 000 obyvatel obligatorně zřizují taxativně stanovené odbory; městské a místní národní výbory s menšími počty

⁵¹⁾ Z přehledu lze samozřejmě se značnou dávkou nepřesnosti vyčíst i některé změny v obsahu působnosti — srov. např.: vývoj odboru zemědělského; rozšíření úkolů se projevilo např. rozdělením některých odborů apod.

⁵²⁾ Srov. Šmíd L. a kol.: Zákon o národních výborech a prováděcí předpisy. ÚSS, Praha 1983, str. 88.

⁵³⁾ Údaj podle Flégl V., Buřival M., Eliáš A.: Významná úloha národních výborů ve střediskových obcích. Svoboda, Praha 1983, str. 164.

obyvatel (rozdělené do třech velikostních skupin) mohou zřídit nejvýše stanovené odbory, a to se souhlasem ONV. Městské a místní národní výbory s menším počtem obyvatel než 2500 odbory nezřizují.

Platná právní úprava musela reagovat na změny, které přinesly novely zákona o národních výborech v roce 1982, pokud se týká městských a místních národních výborů.⁵⁴⁾ Zatímco v předchozí úpravě se uplatňovalo jednoznačně kritérium počtu obyvatel, nově se kombinuje toto kritérium s kritériem rozčlenění městských národních výborů na kategorie. Městské národní výbory I. kategorie mají taxativně vymezené odbory, které obligatorně zřizují, městské národní výbory II. kategorie mohou zřídit tytéž odbory, ovšem po souhlasu nadřízeného ONV. Tato úprava je přesnější, neboť umožňuje postihnout i rozdíly mezi městskými národními výbory II. kategorie — k 1. 2. 1983 jich bylo v ČSR ze 182 celkem 67 s méně než 10 000 obyvateli⁵⁵⁾ (podle předcházející úpravy by tedy mohly zřídit nejvýše 3 odbory). Vývoj jednoznačně ukazuje, že samotné kritérium počtu obyvatel nemůže plně odrážet úkoly a funkce městských národních výborů a tím i výstavbu odborů.

U městských národních výborů III. kategorie a MNV je uplatněno již pouze kritérium počtu obyvatel a zřizování odborů je vždy vázáno na souhlas ONV.

Nově je dána možnost, aby městské a místní národní výbory slučovaly odbory; podmínkou je ovšem projednání s ONV (u MěNV I. kategorie s KNV). Na rozdíl od dřívější úpravy není stanovena spodní hranice počtu obyvatel, jejíž nedosažení by vylučovalo zřízení odboru (zpravidla hospodářskosprávní odbor). I tento proces ukazuje na postupné vybavování větších místních národních výborů, zejména ve střediskových obcích, odborným aparátem.

2. Vytváření struktury odborů úzce souvisí se systemizací aparátu národních výborů. Z hlediska současných úkolů jsou určující zejména „Zásady systemizace aparátu místních národních výborů ve střediskových obcích a úprava systemizace aparátu ostatních národních výborů s ohledem na rozšíření působnosti místních a městských národních výborů“,⁵⁶⁾ k jejichž provedení byly vydány Metodické pokyny ministerstvem financí ČSR a „Instrukce pro provádění systemizace v aparátu národních výborů“.⁵⁷⁾

Systemizace má zejména napomáhat k racionálnímu výkonu činností a tím i ke zvýšení úrovně řízení a účinnosti práce národních výborů, zvýšení politické a odborné kvalifikace jeho pracovníků, k vysoké poli-

⁵⁴⁾ To byl také hlavní důvod nahrazení vl. nař. č. 135/1971 Sb., které jinak — pokud se týká KNV a ONV — bylo v podstatě převzato.

⁵⁵⁾ Údaj čerpán ze statistiky MV ČSR.

⁵⁶⁾ Věstník vlády ČSR pro národní výbory, částka 15/1981.

⁵⁷⁾ MF ČSR č. j. 294/16 829/1981 a MF ČSR č. j. 294/21 404/1985.

tické odpovědnosti, profesionální zdatnosti, pružnosti a iniciativnímu přístupu k plnění náročných úkolů.⁵⁸⁾

Systemizaci aparátu stanoví vláda ČSR,⁵⁹⁾ ministerstvo financí, po dohodě s ministerstvem vnitra, určí pak podle citovaných Zásad pro aparát národních výborů v krajích celkové počty pracovníků, včetně mzdových prostředků v rámci celkového počtu pracovníků a celkových mzdových prostředků schválených vládou.

Závazné systemizační ukazatele a limity jsou: celkový počet funkčních a pracovních míst, celkový počet funkčních míst u krajských a okresních národních výborů (bez pracovníků vykonávajících řemeslné a jiné manuální práce v obslužných činnostech), limit mzdových prostředků celkem (z toho limit ostatních osobních nákladů) a limit mzdových prostředků na základní platy pro pracovníky krajských a okresních národních výborů (bez pracovníků vykonávajících řemeslné a jiné manuální práce v obslužných činnostech).

Ministerstvo financí ČSR (po projednání s ministerstvem vnitra ČSR) stanoví systemizační ukazatele a limity pro každý kraj celkem a z toho pro vlastní aparát krajského národního výboru. Krajské národní výbory podle metodických pokynů stanoví počty pracovníků pro jednotlivé okresy celkem a z toho pro vlastní aparát okresního národního výboru. Obdobně postupuje okresní národní výbor ve vztahu k národním výborům základního stupně.

Systemizace rozhodným způsobem určuje učlenění aparátu. I když se do budoucna předpokládá u krajských a okresních národních výborů snižování podílu počtu pracovníků z globálu kraje,⁶⁰⁾ citelný dopad má systemizace zejména u městských národních výborů II. a III. kategorie a u místních národních výborů ve střediskových obcích.

Počínaje rokem 1988 však dojde k závažným změnám. Počet pracovníků aparátu bude usměrňován pouze v rámci stanoveného limitu mzdových prostředků a platných nomenklatur funkcí a mzdových tarifů (srov. usnesení vlády ČSR č. 335/1986). Otevírá se tak prostor pro zkvalitnění složení aparátu a intenzifikaci činnosti, k širokému využití nových metod práce. To perspektivně vyvolává i nezbytné změny v jeho struktuře.

3. Sledujeme-li vývoj, můžeme vymezit ty prvky struktury aparátu, které nedoznaly podstatnějších změn. Odbory byly vždy vytvářeny jako odvětvové či funkční (přesněji: v čisté podobě se ani jeden z uvedených principů nerealizuje, vždy jde o jejich kombinaci), jako orgány monokratické v čele s úřednickým vedoucím ustanovovaným národním výborem

⁵⁸⁾ Srov. článek I. cit. Zásad.

⁵⁹⁾ § 67 odst. 1 písm. c) zákona o národních výborech.

⁶⁰⁾ V roce 1979 konstatovaly stranické dokumenty stav u KNV 11 %, u ONV 52 %. Srov. cit. Sborník dokumentů, str. 46.

(o vedení odborů členy rady byla již řeč). Jejich vztahy (s určitými modifikacemi v šedesátých letech) byly budovány na zásadě dvojí podřízenosti. Také horizontální (de)koncentrace zůstává prakticky na stejné úrovni a v zásadě sleduje strukturu ústředních orgánů.

Mezi nejvýznamnější změny patří zejména rozšiřování působnosti odborů, a to jak v oblasti funkcí přípravných a realizačních, tak zejména v oblasti jejich relativně samostatného rozhodování. Změny v obsahu činnosti jsou podmíněny vývojem funkčních základů aparátu — zvýšením jak rozsahu, tak i kvality funkcí národních výborů.

Zákonem o národních výborech z roku 1960 bylo zrušeno členění odborů na tzv. objektivní orgány rady a výkonné odbory. Od této právní úpravy mají odbory právně stejné postavení. Odbory se staly „pomocníky“ celého národního výboru; tato změna ukazuje i na stále rostoucí funkční propojenost mezi jeho orgány. Přípravné, realizační a výkonné úkoly se stávají v zásadě nezbytnou stránkou činnosti všech odborů a dotýkají se již nejen vztahů k plénu a radě, ale i ke komisím a případně i správním komisím.

Další kvalitativní změnou je tendence, zejména v sedmdesátých a osmdesátých letech, směřující k širšímu vybavení místních a zejména městských národních výborů aparátem. To je důsledek rozvoje socialistických společenských vztahů, které vyžadují plnění celé řady nových úkolů národními výbory základního stupně v procesu decentralizace spojeného s požadavkem přiblížení státní správy občanům.

2. FAKTORY PŮSOBÍCÍ NA STRUKTURU APARÁTU

1. Můžeme si nyní položit otázku, které hlavní faktory působí na strukturu aparátu, tj. v první řadě na výstavbu odborů. Podkladem budou též závěry, které jsme učinili při rozboru kritérií dělby práce mezi volenými orgány a odbory. Základní, výchozí kritéria pro vytváření struktury národního výboru jsou samozřejmě realizována i při vytváření struktury aparátu — jako subsystému v rámci celého národního výboru.

Východisko je v charakteru, rozsahu a obsahu funkcí aparátu. Odbor bude nutno vytvořit zejména na základě objektivní potřeby podmíněné existencí relativně samostatných správních funkcí, vyžadujících určitý objem správních činností k jejich realizaci. Tento důvod ovšem není jediný — ve vývoji se ukázaly i další, buďto s ním v kumulaci, nebo i samostatně. Může jít např. o prudké zvýšení objemu správních činností v realizaci určitých funkcí, požadavek netříštit v konkrétním případě činnost (zaměření) odboru, vzájemně si odporující charakter funkcí, které tudíž nelze vykonávat jedním orgánem, potřeba položit důraz na realizaci

určité funkce apod.⁶¹⁾ Výčet samozřejmě není úplný, nicméně pokrývá zřejmě základní případy vytváření odborů.

Funkce působí na horizontální (de)koncentraci, na uplatnění odvětvového či funkčního principu (a jejich kombinace) při výstavbě jednotlivých odborů, tj. i na dělbu práce a vztahy mezi nimi vznikající. Vytvoření odboru znamená novou kvalitu. Je rozdíl, je-li vytvořen odbor školství a kultury, nebo odbor školství a odbor kultury. Tento rozdíl nelze měřit jen počtem pracovníků (v odborech rozdělených může být i souhrnně méně pracovníků, než byl jejich počet v „mateřském“ odboru), ale zejména novou organizací práce, odborností, charakterem funkcí, vztahy nového orgánu jak horizontálními, tak i vertikálními a jejich obsahem; postavení odboru je určeno vymezenou působností a pravomocí. Kdybychom tato fakta popírali a vycházeli z toho, že vytvoření (sloučení) odborů je čistě kvantitativní záležitost, museli bychom logicky dospět k nesprávnému závěru, že cesta k uclnění aparátu je v maximální možné koncentraci, pokud to dovolují organizační možnosti.

Současně s funkcemi působí na strukturu aparátu principy výstavby a činnosti národních výborů. To lze přesvědčivě dokumentovat na celém vývoji národních výborů — úprava postavení, metod a forem činnosti odborů musí sledovat plně uplatnění těchto principů. Principy výstavby a činnosti a hledisko funkční nelze stavět do protikladu — tyto faktory se vzájemně doplňují a prolínají, tvoří jeden celek.

Ve vývoji nepůsobí vždy principy a funkční hlediska vyrovnaně. Jejich vztah je složitý. Principy jsou poznávány v konkrétních vztazích, v nichž reálně existují, vyvíjejí se. Možno říci, že vývoj obsahu funkcí je mnohdy rychlejší než poznání a prohlubování určitého principu. Naopak principy formulované cestou zobecnění a abstrakce obsahují i požadavky, které je třeba teprve plně prosadit (srov. např. postupné prosazování principu demokratického centralismu po roce 1945). Ve vývoji jsou tak patrná období, kdy je položen důraz na určitý faktor, který je považován za dominantní. Příkladem může být organizační uspořádání referentského systému (s cílem zejména posílení volených členů národního výboru a rady, oddělení aparátu od rozhodování), nebo postavení a působnost odboru zemědělství podle úpravy z roku 1960 (vedené akcentem na realizaci určitých funkcí). Jednotlivé faktory se nejenom doplňují a prolínají, ale v určitém smyslu i vzájemně limitují — čistě funkční hlediska na dělbu práce mezi odbory jsou limitována požadavky na dělbu práce mezi aparátem a volenými orgány, jak vyplývají např. z principu budování národního výboru jako pracující instituce a principu účasti pracujících.

⁶¹⁾ Srov. Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Nauka, Moskva 1968, str. 247.

Výstavbu aparátu ovšem ovlivňují i další činitele, vzájemně propojené, které tvoří druhou skupinu faktorů. S výše uvedenými jsou v úzkých vztazích, vzájemně se ovlivňují, podmiňují, mají však druhotné postavení. Patří sem zejména možnosti kádrového vybavení (odborná a politická úroveň, kvalifikace, zkušenosti apod.), limity v počtu pracovníků, materiální a finanční podmínky a možnosti, organizace a styl práce, úroveň řízení, proces racionalizace v aparátu, využívání výpočetní techniky aj. Zásadně nepůsobí jako faktory hlavní. Může ovšem nastat případ nesouladu s požadavky principů výstavby a činnosti nebo s funkčními požadavky na výstavbu aparátu (např. nedostatek kádrů — srov. potřebu dobudovat aparát po roce 1948 i z hledisek sociálně třídního původu a politické příslušnosti pracovníků). V tom případě mohou působit dočasně jako limit vývoje — musí se ovšem směřovat ke změnám v nich samých (např. výchovou a vzděláváním kádrů v širším měřítku). Opačný postup, tj. „přizpůsobování“ principů výstavby a činnosti (popř. omezování funkcí) jako cílové řešení těchto rozporů, může mít za následek nedostatečné plnění úkolů národního výboru.

Uvedené faktory mohou současně působit i jako činitelé zlepšující plnění funkcí aparátu — zlepšování organizace práce, výpočetní technika aj. V tomto směru zpětně působí jak na funkce (vedle vytváření jejich nového obsahu — např. prognostické funkce — dávají možnost novými metodami a formami odstraňovat nadměrný rozsah administrativy při jejich realizaci apod.), tak i na realizaci principů (např. návazné procesy decentralizace a centralizace, nové formy účasti pracujících). I v těchto případech však principy výstavby a činnosti národních výborů a funkce aparátu určují jejich základní směr.

2. Výzkum je v těchto otázkách zatím jen na začátku. Z toho též vyplývá, že těžiště řešení růstu správních agend při realizaci funkcí je tak zatím spíše uvnitř jednotlivých odborů, spojené s otázkami systemizace a nomenklatury funkcí, včetně stanovení předpokladů pro jejich výkon a výchovy pracovníků, v oblasti racionalizace práce, zpružnění výkonu státní správy, její zefektivnění apod. V perspektivě však je nutné intenzívně zkoumat problematiku vývoje principů výstavby a činností národních výborů a jejich úkolů a funkcí i se zaměřením na postavení a strukturu aparátu jak v rovině obecné, tak vzhledem k jednotlivým stupňům a druhům národních výborů.

Tato skutečnost se projevuje i v určité nedůslednosti platné právní úpravy zřizování odborů. Systemizace, která by vycházela pouze z kritéria počtu obyvatel, nemůže přesně vyjádřit reálné funkce (stačí zmínit rozdíly v hustotě obyvatelstva a tím v rozloze území, specifika v oblastech průmyslu, zemědělství, životního prostředí, turistického ruchu aj.).⁶²⁾

Na některé negativní rysy vývoje upozorňují v této souvislosti i stranické dokumenty.⁶³⁾ Jde jednak o tendence k vytváření samostatných odborů pro jednotlivé úseky činnosti, čímž dochází k neúčelné členitosti aparátu a ke zbytečným agendám vyvolaným vztahy mezi útvary. Na druhé straně se projevuje nedostatek odborných kádrů v některých oblastech i značná nevyváženost velikosti jednotlivých útvarů aparátu.⁶⁴⁾ Největší podíly pracovníků připadají na odbory finanční, plánovací, výstavby a územního plánování, školství, sociálních věcí, naopak některé odbory jsou nedostatečně obsazeny, takže pracovníci obstarávají obsáhlou a různorodou agendu. Stranické dokumenty kladou důraz na rychlejší postup racionalizace (která zatím nedostatečně ovlivňuje úsporu pracovníků) a na zpracování nového systemizačního uspořádání, které by navazovalo důsledně na funkční náplně odborů.

Z hlediska učlenění funkcí se — v návaznosti na proces vědeckotechnického vývoje — zdůrazňuje snížení počtu článků správního aparátu zvětšováním odvětvových orgánů na základě kumulace stejnorodých funkcí.⁶⁵⁾ Jde o koncentraci v horizontální i vertikální linii. Takto vytvořený orgán umožňuje zrušit útvary u jiných orgánů, které se danou problematikou zabývají (eventuálně je zrušit celé). Z pohledu vertikály se navíc stává centrem operativních funkcí ten článek, který je může nejefektivněji přímo vykonávat (popř. kterému jsou bezprostředně podřízeny příslušné organizace). Proces rozšiřování určitých článků na nižších stupních — z hlediska počtu pracovníků — jde zásadně na úkor vyšších (případně i nižších) orgánů (včetně ústředních orgánů státní správy). Ústřední orgány se pak mohou plně soustředit na řízení a prosazování celospolečenských zájmů. Obsah řízení se současně kvalitativně mění, nabývají značné důležitosti vztahy kontroly a koordinace, další činnosti, jako např. odborné vedení a metodickou pomoc je potřeba zakotvit v právní úpravě, včetně režimu jejich uskutečňování.

⁶²⁾ Třeba ovšem připomenout, že cit. Instrukce MF (viz pozn. 57), účinná od 1. 1. 1986, dává relativně širší prostor pro KNV a ONV při stanovení systemizace (v rámci závazných ukazatelů a limitů) řízených národních výborů.

⁶³⁾ Viz cit. Sborník dokumentů, str. 46—47.

⁶⁴⁾ V této souvislosti je třeba zmínit nová opatření v nomenklatuře funkcí a mzdových tarifů pro pracovníky aparátu národních výborů platné od 1. dubna 1984. Změny se týkají zejména snížení délky praxe (v průměru) na jednotlivé funkce a rozšíření alternativních kvalifikačních předpokladů ve prospěch úplného středního vzdělání. Tak např. pro vedoucího odboru městských národních výborů nad 25 000 obyvatel zůstává požadavek vysokoškolského vzdělání; pod tuto hranici u městských a místních národních výborů již je alternativa s úplným středním vzděláním; u vedoucího oddělení u těchto národních výborů je stejná alternativa (podle předchozí nomenklatury z roku 1974 bylo na obě funkce u těchto národních výborů předepsáno vysokoškolské vzdělání) — srov. přílohu č. 4 k MPSV čj. 280č/84. Obdobné posuny jsou i u KNV a ONV.

⁶⁵⁾ Srov. kol.: Gosudarstvennoje upravlenije v SSSR v uslovijach naučno-těchničeskoj revolucii. Nauka, Moskva 1978, str. 95—97.

Největší pozornost se věnuje v této souvislosti zejména hospodářské sféře, a zkoumá se vliv těchto procesů na strukturu orgánů, které jsou vytvářeny na odvětvově funkčním principu. G. S. Jakovlev dokonce předpokládá, na základě růstu významu funkčních útvarů a „štábních“ funkcí, že v budoucnosti budou ministerstva v hospodářské sféře plnit své úkoly i bez odvětvových článků ve své struktuře.⁶⁶⁾

Analogická situace se vyvíjí v oblasti organizací, zejména hospodářských, řízených národními výbory. Posiluje se jejich samostatnost, včetně výkonu některých operativních správních činností, a zvyšuje se jejich odpovědnost a kontrola ze strany národního výboru. Stranické materiály jako jednu z podmínek ke zkvalitnění řízení zde předpokládají zejména odstranění rozdílů při řízení organizací stejného zaměření a dosažení zásadní jednotnosti v zařazení organizací do stejných hospodářskoprávních forem. Ke zjednodušení řízení se hledají i cesty v diferencovaném uplatnění zásad koncentrace a specializace podniků, zejména systémem gescí, vytváření společných organizací, na které budou přenášeny činnosti, které je výhodné zabezpečovat společně.⁶⁷⁾

⁶⁶⁾ Viz cit. práce G. S. Jakovleva, str. 147—148.

⁶⁷⁾ Cit. Sborník dokumentů, str. 112 a násl., 69.

IV. PŮSOBNOST ODBORŮ

V této kapitole se budeme zabývat věcným obsahem funkcí, které plní odbory. Půjde nám o vymezení jejich působností ve srovnání s působností ostatních orgánů národního výboru.

1. ROZBOR PRÁVNÍ ÚPRAVY

1. Nejdůležitější otázky jsou vyhrazeny zákonem o národních výborech plenárnímu zasedání;⁶⁸⁾ ztotožnit však jeho pravomoc pouze s vyhrazenou pravomocí by bylo zužující. Plénium projednává a řeší i další „základní otázky komplexního ekonomického a sociálního rozvoje“⁶⁹⁾ a dále si může vyhradit rozhodnutí v jakékoliv další otázce, která patří do působnosti jeho orgánů. Plénium má tak úplnost pravomocí a z toho plyne i důležitý závěr, že neexistují otázky řešené orgány národního výboru, které by současně nebyly v působnosti a pravomoci pléna.

Plenární zasedání řeší základní otázky státní správy: v tomto smyslu též vykonává státní správu, je „výkonným“ orgánem nejen vůči zákonům, ale i k aktům vládním i ústředním orgánů státní správy a národních výborů vyšších stupňů.⁷⁰⁾ Tato skutečnost je základním rysem sjednocení zákonodárné a výkonné činnosti v národních výborech. Zvýrazňuje mocenské postavení pléna, skutečnost, že pracující lid vykonává svou moc jeho prostřednictvím. Mocenské postavení se projevuje právě též ve výkonu státní správy (v nejširším slova smyslu). Z toho vyplývá druhý důležitý závěr: Hovoříme-li o výkonu místní státní správy národním výborem (v úzkém či širokém pojetí), nelze tento výkon vázat jen na výkonné orgány.

Výkonné volené orgány řeší a rozhodují též otázky, které jsou jim „vyhrazeny“. I zde platí kritérium závažnosti jednotlivých rozhodnutí.

Rada rozhoduje zejména o otázkách, které „svým významem přesahují rámec jednoho odvětví, popřípadě úseku státní správy“.⁷¹⁾ Může dále v neodkladných případech vydat obecně závazné nařízení (které ovšem pozbude platnosti, nebude-li schváleno nejbližším plénem), rozhoduje

⁶⁸⁾ § 39 odst. 2 zákona o národních výborech.

⁶⁹⁾ § 39 odst. 1 zákona o národních výborech.

⁷⁰⁾ K tomu srov. Tichomirov Ju. A.: Vlast i upravlenije v socialističeskom obščestvě. Juridičeskaja literatura, Moskva 1968, str. 105; dále cit. publikaci Problemy obščej teorii socialističeskogo gosudarstvennogo upravlenija, str. 172.

⁷¹⁾ § 46 odst. 1 zákona o národních výborech.

(podílí se na rozhodování) též v otázkách vnější koordinace — stanoví podíly ústředně řízených organizací na komplexním ekonomickém a sociálním rozvoji oblasti, na základě plénem schválených základních směrů sdružování prostředků a činností koordinuje jeho přípravu apod.⁷²⁾ Kompetenční ustanovení zde již relativně konkrétně stanoví pouze některé otázky, které rada rozhoduje; jejich celý souhrn je formulován velmi obecně — jeho jádro tvoří „zejména ty“, které přesahují rámec jednotlivých odvětví svým významem.

Komise „činí opatření“ v oblasti tzv. samostatné působnosti národních výborů a dále v otázkách, které jim plénem svěří (s výjimkou věcí vyhrazených výše uvedeným orgánům); plní též úkoly odborů u národních výborů, které odbory nezřizují.⁷³⁾ Správní komise řeší otázky již zcela konkrétní, individuální, které by jinak patřily do působnosti aparátu — právě jejich význam vyžaduje, aby byly posouzeny voleným výkonným orgánem.

Rozhodování volených orgánů se týká i oblasti vztahů mezi orgány národního výboru — plénem zřizuje a řídí výkonné orgány a kontroluje jejich činnost, rada řídí, usměrňuje a kontroluje odbory, správní komise a komise. Rozhodování je spojeno důsledně i s dalšími činnostmi organizátorského charakteru, které slouží nejenom k práci orgánu samotného, ale jsou vázány i na činnost ostatních orgánů (příprava podkladů, organizování práce aj.). Např. rada organizuje a sjednocuje plnění úkolů národního výboru, řídí přípravu materiálů pro jednání zastupitelského sboru, u komisí je položen důraz na funkce iniciativní a kontrolní a v jejich činnosti tak organizátorská práce převažuje. Významná z tohoto hlediska je i propojenost personální — poslanci svou prací ve volených orgánech se podílejí jak na rozhodování, tak i na jeho realizaci a prostřednictvím svých práv a povinností plní i širokou organizátorskou práci.

Plénem a volené orgány projednávají, hodnotí řešení určitých otázek a zaujímají k nim stanoviska. Plénem např. projednává vybrané investiční záměry, přijímá k nim stanoviska a stanoví podmínky k jejich realizaci (týká se KNV), rozborů účinnosti obecně závazných nařízení národního výboru a rozborů zákonnosti a účinnosti obecně závazných nařízení národních výborů nižších stupňů, zprávy o stavu socialistické zákonnosti a ochraně veřejného pořádku, hodnotí úroveň poskytovaných služeb občanům aj.⁷⁴⁾ Rada hodnotí výsledky činnosti organizací, řízených nebo spravovaných národním výborem, výkon státní správy orgány národního

⁷²⁾ Srov. § 46 odst. 2 písm. g), e) zákona o národních výborech.

⁷³⁾ § 54 odst. 3 a § 62 zákona o národních výborech.

⁷⁴⁾ § 39 odst. 2 písm. g), o), u), x) zákona o národních výborech; citujeme pouze z vyhrazené pravomoci pléna — významné jsou i další otázky, jako např. projednávání činnosti jednotlivých odborů (úseků činnosti) národního výboru, hodnocení kvality výkonu státní správy apod.

výboru aj.,⁷⁵⁾ komise projednávají otázky rozvoje na svém úseku a předkládají své návrhy radě a plénu.⁷⁶⁾ Projednávání a hodnocení je významným nástrojem kontroly, závěry působí i na kvalitu činnosti orgánů národního výboru, aktivizují jejich činnost.

2. Při snaze o relativně přesné vymezení působnosti odborů se ukazuje, že jej nelze učinit bez současného vymezení vztahových otázek. To je dáno zejména „realizačním“ charakterem jejich působnosti v horizontální i vertikální linii.

Zákon o národních výborech⁷⁷⁾ z této skutečnosti vychází a člení působnost odborů na

a) výkon státní správy s výjimkou věcí náležejících do pravomoci plenárního zasedání, rady, komisí a správních komisí;

b) odborné vedení organizací a zařízení řízených nebo spravovaných národním výborem;

c) zpracování odborných podkladů pro jednání národního výboru, jeho rady, komisí a správních komisí;

d) zabezpečení plnění usnesení národního výboru a jeho orgánů.

Do působnosti musíme zahrnout i

e) obsah vztahů nadřízenosti vůči (příslušnému) odboru (odborům) národního výboru nižšího stupně.

Působnost je vymezena odlišně od vymezení působnosti ostatních orgánů národního výboru, které jsou charakteristické výčtem jednotlivých činností a jejichž formulace má různý stupeň konkrétnosti či obecnosti. Členění působnosti odborů nemá jednotného kritéria: sub a) a b) je působnost vymezena z hlediska předmětu činnosti a současně vertikálních vztahů, sub c) a d) z hlediska vztahu k voleným orgánům národního výboru, vymezení sub e) se týká vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

Nejednotnost kritéria přináší do ustanovení značnou nepřesnost. A. Sojka např. upozorňuje na situaci, kdy odbory vykonávají státní správu v procesu zabezpečování usnesení pléna a výkonných volených orgánů národního výboru.⁷⁸⁾ Je patrné, že ustanovení se překrývají a tento nedostatek lze jen částečně odstranit výkladem: odbor je povinen ve veškeré své činnosti zabezpečovat usnesení volených orgánů.⁷⁹⁾

Pojmy „výkon státní správy“ a „odborné vedení organizací“ zákon o národních výborech blíže nevymezuje. Pokud je chceme blíže objasnit, musíme vycházet zejména z ustanovení o působnosti v hlavě třetí zákona o národních výborech.

⁷⁵⁾ § 46 odst. 2 písm. b), j) zákona o národních výborech.

⁷⁶⁾ § 54 odst. 1 zákona o národních výborech.

⁷⁷⁾ Srov. § 62 a § 63 odst. 1 zákona o národních výborech.

⁷⁸⁾ Sojka A.: cit. článek, Správní právo č. 5/1976, str. 257—258.

⁷⁹⁾ Baněčková H., Bílek F., Král K.: Působnost a činnosti národních výborů. Ústav státní správy, Praha 1974, str. 236.

3. Obsah pojmu „výkon státní správy“ je možné na základě ustanovení zákona vymezit pozitivně i negativně (v závorkách v textu budeme uvádět odkazy na příslušné paragrafy).

Zákon o národních výborech uvádí jednak demonstrativní (fakticky ovšem úplný) výčet jednotlivých úseků státní správy a jednak výslovně odkazuje na zvláštní předpisy, které v nich výkon státní správy upravují (§ 19). Odkaz na zvláštní předpisy je hlavním kritériem pro určení obsahu výkonu státní správy, a to též z toho důvodu, že „v podstatě veškerá působnost národních výborů upravená ve zvláštních předpisech spadá do oblasti státní správy“.⁸⁰⁾ Jednotlivé činnosti spadající do výkonu státní správy rozebírá z různých hledisek řada autorů.⁸¹⁾ Obsah působení na objekty správy je rozmanitý a mnohostranný (což je konečně rysem celé státní správy) — jeho rozbor by předpokládal analýzu zvláštních předpisů podle jejich jednotlivých úseků (odvětví).

Členění působnosti v zákoně o národních výborech určuje i negativní vymezení. Za výkon státní správy zákon nepovažuje zejména:

- řízení a správu organizací, včetně jejich odborného vedení a kontroly v rámci těchto činností (srov. § 20—22, § 23 odst. 1, § 62),

- působnost v oblasti národohospodářského plánování s výjimkou oblastního plánování (§ 19, druhý bod výčtu); působnost v oblasti rozpočtu (srov. oddíl 3 hlavy třetí zákona),

- koordinační a kontrolní působnost vůči nepodřízeným organizacím upravenou v zákoně o národních výborech a koordinační a kooperační vztahy k jiným státním orgánům,

- oblasti vymezené v § 38 (tzv. samostatná působnost), pokud je již výše uvedený výčet neobsahuje,

- obsah vertikálních vztahů mezi národními výbory různých stupňů a jejich orgány.

Vyčlenění uvedených oblastí je zřejmé i z porovnání § 19 zákona s příslušnými ustanoveními, které je upravují. Tyto většinou také určují zvláštní režimy realizace působnosti v uvedených oblastech. Problematickým zůstává vztah ustanovení § 38 zákona k obsahu výkonu státní správy. V literatuře se dochází k závěru, že do tzv. samostatné působnosti národního výboru nelze zařadit oblasti, v nichž národní výbor vykonává státní správu.⁸²⁾ Zvláště tedy v oblastech uvedených v úvodu tohoto usta-

⁸⁰⁾ Tamtéž, str. 66.

⁸¹⁾ Např. Sojka A.: K povaze činnosti orgánů národních výborů při výkonu státní správy. Správní právo 7/1978, str. 413—418, autor ovšem vychází ze širšího pojetí státní správy; publikace cit. v pozn. 79 — str. 66—67; Plšková M.: Výkon státní správy národními výbory. UJEP, Brno 1982, str. 91—93.

⁸²⁾ Viz Hendrych a kol.: Základy československé státní správy. Ústav státní správy, Praha 1977, str. 199; Boguszak J.: Samostatná působnost národních výborů. In: AUC Iuridica 2—3, UK Praha 1983, str. 165.

novení („péče o zlepšování životního prostředí, úrovně bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů různými službami, o rozvíjení kulturního a společenského života a o vytváření podmínek pro rozvoj tělesné výchovy, sportu a rekreace, ...“), které jsou formulovány velmi obecně, se režimem tzv. samostatné působnosti řídí pouze ty činnosti, které nejsou výkonem státní správy podle zvláštních předpisů.

Tento výklad se opírá ovšem spíše o reálnou praxi a o racionální pohled na věc (je jistě nelogické, aby např. v oblasti ochrany péče o zlepšování životního prostředí, tak jak se široce tento pojem vymezuje, byl národní výbor vázán pouze právním řádem a usneseními vlády, když jde o jeden z prvořadých společenských problémů, kde je třeba i z pohledu jednotlivých resortů zdravotnictví, lesního a vodního hospodářství apod. postupovat v zásadních otázkách jednotně ve velkých územních celcích, mnohdy operativně a na vysoké odborné úrovni řešit vzniklé problémy apod.). Odvození tohoto režimu ze zákona o národních výborech už ovšem tak jasné není. J. Boguszak⁸³⁾ argumentuje novým zněním (po novelizaci v roce 1982) § 68 odst. 1, kde v rámci řízení výkonu státní správy ministerstvy byla vynechána věta „nejde-li o věci uvedené v § 38“. Sám ovšem připouští, že nesrovnalosti „jsou (tím) zčásti odstraněny“. Domnívám se ovšem, z hlediska výkladu tohoto ustanovení, že nevylučuje opačný stav (ustanovení § 38 by bylo ustanovením speciálním); dále lze např. v rámci systematického výkladu poukázat např. na § 63 odst. 1, ze kterého vyplývá, že odbory jsou po vertikální linii podřízeny ve výkonu státní správy a odborném vedení organizací, „nejde-li o věci uvedené v § 38“.

Z hlediska realizace principu demokratického centralismu a procesů centralizace a decentralizace, jak jsme o nich hovořili, se ovšem domnívám, že režim tzv. samostatné působnosti by byl možný i v některých otázkách výkonu státní správy. To by vyžadovalo provedení přesné analýzy, ve kterých věcech by to bylo vhodné a účelné, a musely by být zcela přesně vymezeny v zákoně (nejenom v zákoně o národních výborech, ale např. i v zákonech upravujících výkon státní správy podle jednotlivých odvětví). Z hlediska dělby práce by pak bylo vhodné, aby byly rozhodovány volenými orgány. Stávající právní úprava je tak trochu kompromisním řešením. Stranické materiály, z hlediska současného obsahu § 38, toto ustanovení kritizovaly a předpokládaly jeho změnu (spolu se změnou § 68).⁸⁴⁾ Ukazuje se, že změna režimu (vedle právního řádu se podle § 38 řídí národní výbory i usneseními vlády) nemůže všechny problémy tohoto ustanovení vyřešit.

Obsah pojmu výkon státní správy má v zákoně velmi úzký význam, který, jak už bylo řečeno, sleduje potřebu vymezení zvláštního režimu

⁸³⁾ V práci cit. v předchozí poznámce.

⁸⁴⁾ Srov. cit. Sborník dokumentů, str. 83, 127.

realizace této části působnosti, zejména z hlediska vertikálních vztahů. Tato účelovost přináší ovšem i některé nevýhody. Jde zejména o možnost zužujícího chápání státní správy v praxi, členění působnosti na výkon státní správy a „ostatní působnost“. K. Drdacký v této souvislosti uvádí, že „chápeme-li národní výbory jako zastupitelské orgány státní moci a správy, dojdeme k závěru, že veškerá působnost národních výborů má nutně povahu výkonu socialistické státní správy.⁸⁵⁾ To má zásadní koncepční význam i z hlediska uplatňování principů socialistické státní správy, metod a forem činnosti, odpovědnosti apod. Uvedené členění by mohlo mít za důsledek stavění některých činností národních výborů „proti sobě“. Přitom vztahy vznikající při realizaci výkonu státní správy a „ostatní působnosti“ nelze od sebe odlišit ani co do subjektů, ani podle jejich obsahu a předmětu — vždy plní cíle socialistické státní správy. K nejasnostem dílem přispívá i znění § 62, jak jsme zmínili výše: členění činnost odborů na výkon státní správy a na realizaci usnesení pléna a volených orgánů, čímž mj., formálně právně, je porušeno funkční sepjetí odborů a volených orgánů.

Druhým problémem při tomto vymezení je vztah ke zvláštním právním předpisům, které používají pojem v širokém významu (zahrnují do něj např. i vztahy k organizacím národních výborů). Tím mohou vzniknout i kompetenční nejasnosti, neboť v problematice dělby práce mezi orgány národního výboru je třeba důsledně vycházet ze zákona o národních výborech.

Odbory vykonávají státní správu s výjimkou činností, které náležejí do pravomoci pléna a volených orgánů; tyto pravomoci zakládá jednak zákon o národních výborech a jednak i zvláštní zákony. Tyto otázky odbory ani nemohou řešit, není připuštěna ani delegace této pravomoci na ně. Vedle právního zakotvení může ovšem dělbu práce mezi orgány národního výboru stanovit plenární zasedání.⁸⁶⁾ Toto ustanovení je speciální vůči § 62 zákona o národních výborech. Případné přesuny pravomoci v oblasti státní správy, zejména mezi odbory a komisemi, by však měly být výjimečné.⁸⁷⁾

4. Druhým pojmem je „odborné vedení organizací a zařízení řízených nebo spravovaných národním výborem“. Důvodová zpráva k novele zákona o národních výborech (zákon č. 137/1982 Sb.), v souvislosti se správou organizací, začleňuje do odborného vedení zejména metodické řízení v oblasti plánu a rozpočtu, na úseku cenovém a mzdovém, stanovení kva-

⁸⁵⁾ Drdacký K.: K problematice legislativního vyjádření působnosti národních výborů. Správní právo č. 8/1972, str. 474.

⁸⁶⁾ § 39 odst. 2 písm. k) zákona o národních výborech.

⁸⁷⁾ Srov. část V. Zásad pro zřizování a činnost komisí národních výborů (usnesení vlády ČSR č. 366/1982).

lifikačních podmínek pro výkon odborné činnosti a jako dozor nad prováděním odborné činnosti organizace.⁸⁸⁾

Šířeji a konkrétněji se zabývají problematikou odborného řízení stranické dokumenty.⁸⁹⁾ Zdůrazňují zejména jeho podstatu, která spočívá v prosazování principů jednotné celostátní politiky, akcentují posílení oborovosti a odvětvovosti řízení organizací národního výboru. Jako jeho obsah vytyčují zejména stanovení koncepcí rozvoje odvětví jednotlivými resorty, oblast vědeckotechnického rozvoje (především rozšíření podílu výzkumných a vývojových činností, usměrňování zlepšovatelského a vynálezeckého hnutí, racionalizace, systém předávání informací), zvyšování efektivnosti investiční výstavby, systém technickohospodářského normování a technologických postupů, otázky zaměstnanosti a mezd, zlepšení nadpodnikového a vnitropodnikového řízení. Zdůrazňují též úzkou souvislost s problematikou procesu tvorby a realizace plánu a rozpočtu národního výboru.

Je zřejmé, že vyčlenění odborného vedení jako zvláštní kategorie působnosti odborů bylo vedeno zejména potřebou vymezení obsahu vertikální linie řízení v této oblasti. Obsah odborného řízení je vždy vázán na příslušné odvětví a pouze z charakteru objektů, na které je činnost zaměřena a z obsahu jejich činnosti lze pojem přesně vymezit. Těžiště jeho obsahu bude vždy ve zvláštních předpisech, které činnost v daném odvětví upravují. Výstižně charakterizuje obsah pojmu J. Boguszak, když uvádí, že smyslem zákonné úpravy nebylo jeho přesné ohrazení, ale formulace zásady, která má vytyčovat zaměření této řídicí činnosti ministerstev.⁹⁰⁾

Význam zakotvení procesu odborného řízení je pro vertikální vztahy značný. Je vlastně obecným zmocněním k řízení v oblasti, která v mnohých odvětvích může být zatím právem upravena pouze částečně. Platí to zejména pro procesy vědeckotechnické revoluce, prosazování spojení vědy s praxí. Tento cíl působení značně zvyšuje úlohu ministerstev a zejména jejich odpovědnost. Úkoly spojené s odborným rozvojem odvětví národní výbory samy nemohou zabezpečit jednak proto, že nemají příslušný odborný aparát, a jednak proto, že jde o úkoly výrazně celospolečenské, jejichž řešení je možno usměrňovat pouze centrálně.

I tento proces bude mít vliv na decentralizaci, zejména na rozšiřování těch článků, které budou přebírat značnou část operativních pravomocí při vlastním odborném řízení a bude zřejmě vzrůstat i samostatnost a odpovědnost jednotlivých organizací.

⁸⁸⁾ Srov. vládní návrh zák. č. 137/1982 Sb., str. 26.

⁸⁹⁾ Cit. Sborník dokumentů, str. 122 a násl.

⁹⁰⁾ Boguszak J.: K problematice vztahu resortního a územního řízení. Bulletin ÚSS „Státní správa“, č. 1/1983, str. 48.

Právní úprava přesněji nevymezila obsah pojmu a současně jej přesněji nevčlenila do celkové působnosti národního výboru, což může přinést některé problémy. Jde např. o vztahy k pojmům správa organizací a řízení organizací, jejichž součástí odborné řízení je. V ustanovení o zakotvení působnosti odborů se nepodařilo tuto skutečnost vyjádřit. Působnost nevystihuje, že odbory vykonávají správu organizací (s výjimkou otázek svěřených do pravomoci volených orgánů), přičemž odborné vedení těchto organizací je pouze jedna její část. Totéž platí o řízení organizací, kde těžiště základních otázek je sice v radě národního výboru, realizuje však toto řízení příslušný odbor.

Dalším problémem je vztah procesu odborného řízení a tzv. samostatné působnosti národního výboru. Stranické dokumenty konstatovaly, že možnost uplatnění odborného řízení v potřebném rozsahu vůči hospodářským organizacím (§ 21 a násl. zákona o národních výborech) je v zákoně v souvislosti s § 38 omezena.⁹¹⁾ Zákon o národních výborech v § 68 odlišuje jednak odborné vedení organizací a zařízení spravovaných národním výborem, které se realizuje i prostřednictvím interních aktů, a „řízení po odborné stránce“ činnosti na základě koncepcí rozvoje odvětví ve věcech, které patří do samostatné působnosti národních výborů. V tomto případě odborné řízení je realizováno ze strany ústředních orgánů pouze prostřednictvím obecně závazných předpisů, popř. vykonáváno vládou na základě návrhů opatření ústředních orgánů. Vzhledem k tomu, jaký je smysl odborného řízení a jeho význam, zejména pro vědeckotechnický rozvoj, je tento dvojí režim problematický.

Je třeba též konstatovat, že odborné řízení se fakticky překrývá s výkonem státní správy, a to i v uvedeném užším pojetí, jak jej zákon vymezuje. Jedním ze znaků státní správy je také odbornost, přičemž některé vztahy, které mají i významný dopad v oblasti hospodářsko-organizátorské, upravují zvláštní předpisy na jednotlivých úsecích výkonu státní správy: jako např. na úseku pracovních sil, cen, správy a ochrany národního majetku, vytváření a ochrany podmínek zdravého způsobu života a práce, statistiky a evidence, aj.⁹²⁾ Výkon státní správy a odborné vedení nelze od sebe oddělit, jsou součástí jednoho celku. To je patrné i ze zvláštních předpisů, které většinou nerozlišují státní správu a odborné vedení.⁹³⁾

4. Pro větší názornost můžeme činnost odborů v oblasti státní správy velice zjednodušeně ukázat na skupině funkcí, které sledují stadia správní činnosti. Vyjdeme z těchto funkcí: 1. podnět k rozhodování v dané otázce; 2. příprava rozhodnutí; 3. rozhodnutí; 4. přezkoumání rozhodnutí (popř.

⁹¹⁾ Viz cit. Sborník dokumentů, str. 83, 127.

⁹²⁾ Srov. též § 19 zákona o národních výborech.

⁹³⁾ Výjimkou je v tomto smyslu např. zák. č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě; srov. § 30.

korekce apod.); 5. seznámení adresáta s rozhodnutím; 6. realizace rozhodnutí; 7. kontrola. Realizace jednotlivých funkcí (stadií činnosti) nás bude zajímat z hlediska úkolů aparátu. Jako příklad řešení věcné otázky si vezmeme problematiku územních plánů, jako kategorii územní plánovací dokumentace.

Zákon⁹⁴⁾ určuje, které národní výbory vypracovávají územní plány. Vypracování územního plánu (např. zóny nebo sídelního útvaru) může být buď z vlastního podnětu národního výboru (tj. i např. z iniciativy příslušného odboru a následujícího rozhodnutí pléna nebo rady), na příkaz nadřízeného orgánu územního plánování nebo na návrh národních výborů nižšího stupně, jiných orgánů státní správy nebo socialistických organizací.⁹⁵⁾ (1.) Příslušný odbor při přípravě rozhodnutí musí zajistit veškeré úkony s tím spojené,⁹⁶⁾ tj. zejména zadání vypracování návrhu a jeho projednání s národními výbory, jejichž území se řešení dotýká, a s dotčnými orgány státní správy; jedná-li se o územní plán sídelního útvaru, pak seznámit s návrhem občany a organizace, posouzení nadřízeným orgánem územního plánování apod. (2).

Územní plán schvaluje plenární zasedání, které současně vymezí zásadní a směrné části územního plánu; základní zásady uspořádání území se zpravidla vyhlášují jako obecně závazné nařízení národního výboru⁹⁷⁾ (3). Plenární zasedání též schvaluje případné změny nebo doplňky územního plánu v případě, když se změnilý územně technické, hospodářské a sociální předpoklady, na jejichž základě byla navržena koncepce organizace území. Tyto skutečnosti musí především sledovat příslušný odbor, který dává podnět ke změnám (zpracování povoluje plenární zasedání), vypracovává příslušné podklady a postupuje analogicky výše popsaným způsobem⁹⁸⁾ (4).

Široká znalost územního plánu je z hlediska plnění úkolů národního výboru velice důležitou a zajištění informovanosti občanů a organizací probíhá už od projednání, přičemž se předpokládá využití všech účinných forem — zejména besedy, práce občanských výborů, využití hromadných sdělovacích prostředků apod.⁹⁹⁾ Např. u územního plánu zóny má dále příslušný odbor povinnost písemně sdělit občanům a organizacím, jak bylo naloženo s jejich námitkami.¹⁰⁰⁾ Významnou formou je už zmíněné obecně zá-

⁹⁴⁾ Zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) — srov. § 10, 18.

⁹⁵⁾ § 17 stavebního zákona.

⁹⁶⁾ § 16 stavebního zákona.

⁹⁷⁾ § 39 odst. 2 písm. d) zákona o národních výborech a § 29 odst. 2 stavebního zákona.

⁹⁸⁾ Srov. § 30, 31 stavebního zákona.

⁹⁹⁾ Srov. též publikaci „Stavební zákon a předpisy související“, druhé vydání. Panorama, Praha 1981, str. 78.

¹⁰⁰⁾ Srov. § 23, 29 stavebního zákona.

vazné nařízení, které obsahuje základní zásady uspořádání území; další informovanost je především věcí organizátorské a politickovýchovné práce (5).

Funkce realizace územního plánu — z hlediska aparátu — je obsahově velice široká. Příslušný odbor realizuje cíle územního plánu zejména prostřednictvím územních rozhodnutí v územním řízení, v řízení stavebním, kolaudačním, vyvlastňovacím apod. Kromě příkladmo uvedených rozhodnutí ve správním řízení¹⁰¹⁾ vykonává celou řadu technických a operativních činností, evidenčních úkonů atd. (6).

Z hlediska kontroly zahrnujeme pouze tu její část, jejímž subjektem je příslušný odbor. Jde vlastně o nezbytnou součást realizace rozhodnutí. Hlavními nástroji jsou zejména opatření v rámci státního stavebního dohledu — ke zjednání nápravy, popř. i sankční opatření¹⁰²⁾ (7).

Popsaná realizace funkcí vyžaduje dalšího doplnění. Předně, soustředili jsme se na jeden útvar aparátu, a to odbor výstavby a územního plánování. Na vypracování územního plánu se však podílejí i další odbory, neboť územní plán řeší funkční vymezení a uspořádání ploch a stanoví základní zásady organizace území, postup při jeho využití a podmínky výstavby v souladu se základními cíli stanovenými dlouhodobým výhledem rozvoje národního hospodářství.¹⁰³⁾ Jeho vypracování předpokládá úzkou součinnost nejen funkčních útvarů aparátu (odborů plánovacího, finančního, pracovních sil aj.), ale i odvětvových (odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství, kultury apod.). Totéž platí i pro realizaci a kontrolu rozhodnutí, která se v jakékoliv podobě dotýkají problémů, které řeší územní plán; musí s ním být v souladu a vycházet z cílů v něm stanovených (např. rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí, pracovních sil aj.). Z toho mj. vyplývá i potřeba konstrukce vzájemných vztahů útvarů aparátu, zejména spolupráce a koordinace.¹⁰⁴⁾

Do jednotlivých funkcí musíme zahrnout i činnost ostatních orgánů národního výboru tak, jak jsme jejich postavení a úkoly vymezili výše. Rada i komise se podílejí na přípravě rozhodnutí — rada řídí odbory, organizuje plnění úkolů národního výboru, odpovídá za přípravu materiálů do pléna, provádí v návrhu (variantním návrhu) poslední korektury, doplnění, vrací části k přepracování apod. Příslušné komise v rámci své iniciativní funkce projednávají návrh a předkládají radě a plénu své při-

¹⁰¹⁾ O správním řízení ovšem nejde, vyhlásí-li plénum chráněné území nebo stavební uzávěru obecně závazným nařízením (§ 33 odst. 3 stavebního zákona). Jde nepochybně o uplatnění hlediska závažnosti, důležitosti otázky v daném případě.

¹⁰²⁾ Srov. § 98 a násl. a § 105 a násl. stavebního zákona.

¹⁰³⁾ § 10 stavebního zákona.

¹⁰⁴⁾ Dále též stavební zákon pamatuje i na případy, kdy bude k územnímu řízení příslušný jiný orgán státní správy (např. vojenský újezd) — ten je povinen dohodnout návrh rozhodnutí se stavebním úřadem (§ 33 odst. 2). V tomto případě odbor chrání zájmy národního výboru a cíle územním plánem stanovené ve vnějších vztazích spolupráce a koordinace.

pomínky apod. Podílejí se i na realizaci a kontrole. Jejich usnesení vztahující se k uskutečňování územního plánu jsou pro aparát závazná; při kontrole plnění kontrolují též odbory. Odbory tak jsou jak subjekty kontroly v dané otázce, tak i objektem kontroly ze strany pléna a volených orgánů. Tyto vztahy značí úzkou funkční spjatost mezi orgány národního výboru, funkční závislosti odborů na rozhodnutích pléna a volených orgánů, a to nejenom v otázkách rozhodování, ale i ve směru iniciování aparátu, řízení a usměrňování jeho činnosti.

Vypracování a realizaci územního plánu nelze izolovat i od dalších — zejména plánovacích aktů — hospodářského plánu, oblastních plánů (územně plánovací dokumentace je jedním z jejich základních podkladů). Např. vydání územního rozhodnutí není jen realizací územního plánu (šířeji: všech kategorií a stupňů územně plánovací dokumentace), ale i realizací, obecně řečeno, základních otázek komplexního ekonomického a sociálního rozvoje, které řeší plénum a výkonné volené orgány.

Obdobně bychom mohli rozebrat činnost i v jiných oblastech. Příslušné odbory uskutečňují záměry hospodářského plánu a rozpočtu národního výboru a řídí se pokyny a rozhodnutími pléna a rady např. při odborném vedení organizací, při rozhodování v kulturní oblasti vycházejí dále i z plánů rozvoje kultury, ročních plánů kulturně výchovné činnosti, které schvaluje plénum¹⁰⁵⁾ apod.

Analogicky bychom mohli postupovat v linii vertikální.

2. HLAVNÍ TENDENCE V DALŠÍM VÝVOJI PŮSOBNOSTI ODBORŮ

1. V našem příkladu k výkonu státní správy byla úmyslně zvolena oblast, kde jde o rozhodnutí komplexního, plánovacího charakteru, aby bylo možno názorně ukázat funkční sepjetí orgánů národního výboru. Co do charakteru řešených úkolů je patrné, že kritéria dělby práce v podstatě kategorizují tyto orgány do tří skupin: plénum — volené výkonné orgány — odbory (aparát). Rozhodnutí „ve věci“ bylo svěřeno plénu, odbory se podílely v dané otázce na realizaci všech funkcí. Z toho vyplývá i jejich mimořádně významné a relativně silné postavení.

Vzniká tak otázka, jak z hlediska funkční propojenosti zabezpečit vedoucí postavení pléna a volených orgánů, aby (a položme důraz na toto slovo) veškerá činnost odborů byla pod jejich kontrolou a sledovala jednotný cíl. Připomeňme, že stranické materiály vždy akcentovaly v čin-

¹⁰⁵⁾ § 39 odst. 2 písm. e) zákona o národních výborech.

nosti odborů (aparátu) dodržování zákonnosti, boj s projevy byrokratismu, potřebu racionalizace činnosti spolu se zvyšováním odbornosti, kvalifikace a etiky výkonu státní správy pracovníky aparátu, což je spojeno se stálým politickovýchovným působením na ně. I tyto požadavky nutno plně realizovat též prostřednictvím dělby práce.

Vedoucí postavení pléna a volených orgánů lze zabezpečit zejména důrazem na jejich rozhodování programových, plánovacích, koncepčních — přesných a včasných informací umožní, a bude si stále více vyžadovat, gramových dokumentů, jejichž přesnost a stabilita bude prohlubována též procesem vědeckotechnického pokroku, má za následek stále těsnější funkční propojenost mezi orgány národního výboru.

Jejich existence a používání rychlejších metod při poskytování přesných a včasných informací umožní, a bude si stále více vyžadovat, aby se plenum a volené orgány zabývaly i zásadními otázkami podle jednotlivých odvětví a úseků státní správy, včetně otázek konkrétního rozhodování (např. v rámci uvedeného příkladu — rozhodnutí o stavební uzávěře). Tyto dokumenty sjednocují činnost odborů, určují úkoly a hlavní směry činnosti, popř. i její metody a formy. Umožňují též důslednou kontrolu plnění dlouhodobých cílů, stanovení jasných kritérií pro hodnocení výsledků práce každého odboru zvláště, i aparátu jako celku.

Tento proces s sebou přináší značný růst požadavků na odbornost činnosti odborů. Jde nejen o realizaci usnesení volených orgánů, ale i o vypracování podkladů pro jejich činnost. (Platí to ovšem i obráceně: kvalita koncepčních a programových rozhodnutí pléna, jasné stanovení základních úkolů přímo ovlivňují vyžadovanou úroveň podkladů.) Požadavky na odbornost proto nelze „měřit“ jen podle potřeb výkonu státní správy a případně odborného vedení, tak jak je zákon vymezuje. Toto hledisko je nutně zužující. Odbory, a každý z nich zvlášť, musí obsáhnout na svém úseku z hlediska odbornosti celou působnost národního výboru tak, jak musí poskytovat podle potřeb komplexního ekonomického a sociálního rozvoje podklady pro volené orgány a realizovat jejich usnesení.

Existence základních programových a plánovacích dokumentů má též důsledek, že odbory v zásadě veškerou svou činností realizují usnesení pléna a volených orgánů. Je zřejmé, že u konkrétních činností bude vazba různě intenzívní. Uvedli jsme např. vazbu územní plán — územní rozhodnutí, kde je vztah relativně bezprostřední. Jsou však i otázky, které jsou rozhodovány v centru a národní výbor (odbor) je pouze realizuje, u některých rozhodnutí je vyloučen vliv místních podmínek apod.¹⁰⁶⁾

¹⁰⁶⁾ Když bychom analyzovali jednotlivá rozhodnutí ve státní správě, tak u většiny z nich lze najít prvky správního uvážení; to platí i u správního trestání, které je ovládáno zásadami legality a oficiality, nicméně např. co do sankce má orgán značný prostor ve stanovení její výše. Z hlediska praxe tak bude důležité jako u „trestní politiky“ národní výbor uplatní např. vůči nepodřízeným organizacím.

A konečně některá rozhodnutí a činnosti v oblasti státní správy nemají věcnou souvislost s těmito dokumenty (např. rozhodnutí o změně jména aj.). Domnívám se však, že tyto skutečnosti uvedenému závěru nebrání. Činnost odboru (a stejně i celého aparátu) je třeba chápat jako jeden celek, který sestává z různorodých činností, rozhodnutí, dalších úkolů apod. Tyto činnosti jsou vzájemně propojeny, úroveň činnosti jedné ovlivňuje druhou a koneckonců všechny jsou nutnou součástí komplexního rozvoje. I v těchto otázkách plenum a rada řídí a kontrolují činnost odborů, zejména z hlediska zákonnosti, ale i boje proti byrokratizmu, etiky výkonu státní správy. Znovu lze tak připomenout nevhodné vyčlenění kategorie realizace usnesení volených orgánů „vedle výkonu státní správy a odborného vedení“ v § 62 zákona o národních výborech.

V této souvislosti se lze v literatuře setkat s názorem, že odbory nejsou jen výkonnými a pomocnými orgány národního výboru, ale zároveň „relativně samostatnými orgány státní správy“ v místech, a poukazuje se na jejich úkoly realizátora státní politiky.¹⁰⁷⁾ K této charakteristice lze těžko něco namítat. Domnívám se ovšem, že ji lze vztáhnout, v diferencované podobě zejména co do rozsahu činnosti, na všechny orgány národního výboru, včetně pléna, které též v sobě slučuje jak „usnášecí“, tak výkonnou a kontrolní pravomoc.¹⁰⁸⁾

Je zřejmé, že těžiště výkonu státní správy a odborného vedení je v odborech. Povšimněme si ale tendencí ve vývoji územního a odvětvového principu. Odvětvové řízení spočívá v zásadních otázkách, v normativních aktech — jeho nezbytnou součástí je odborné řízení, metodická pomoc, péče o výchovu odborných kádrů a zvyšování jejich kvalifikace apod. Tento vývoj posiluje význam územního principu, zesiluje jeho působení — tudíž i úkoly pléna a volených orgánů (zejména rady) vůči aparátu. Celkově se tím posiluje realizační charakter činnosti odborů. Výkonné funkce se stále více dělí mezi všechny orgány národního výboru.

Kvalitativní i kvantitativní růst úkolů národních výborů má značný vliv i na dělbu práce mezi jednotlivými odbory. Už jen z přehledu vytvářených odborů je patrné, že budou značné rozdíly v obsahu činnosti jednotlivých odborů. Jde jednak o rozdíly mezi funkčními a odvětvovými odbory, ale i mezi odbory uvnitř obou skupin. Domnívám se ovšem, že vývoj principů funkčního a odvětvového směřuje ke zmenšování těchto rozdílů. Např. i odbor organizační, vytvořený na základě vyčlenění určité funkce (funkcí) bude u národních výborů vyšších stupňů mít stále více úkolů ve vnitřních i vnějších (!) vztazích. Stačí poukázat na rozšiřování koordinačních pravomocí národního výboru.

¹⁰⁷⁾ Sojka A.: Cit. článek, Správní právo 5/1976, str. 255.

¹⁰⁸⁾ Srov. Kučera E. a kol.: Základy obecné teorie státu a práva, část C. Ústav státní správy, Praha 1983, str. 81.

Další vývoj zřejmě půjde cestou vytváření funkčně odvětvových odborů, které budou „centrem“ pro určitá odvětví správy. Probíhající diferenciací působnosti jednotlivých stupňů a druhů národních výborů i v oblastech výkonu státní správy a odborného vedení způsobí i diferenciaci v účlenění odvětví do jednotlivých odborů; vytvářením určitých „center“ se bude týkat jak horizontální, tak vertikální linie.

3. ÚČAST OBČANŮ A PŮSOBNOST ODBORŮ

Dělba práce a sblížování charakteru činnosti orgánů národních výborů jsou podmíněny i uskutečňováním účasti občanů na jejich práci.

Prostřednictvím zastupitelských vztahů a občanů-neposlanců, kteří působí v komisích a aktivech všech volených orgánů, pracující vykonávají vliv i na činnost odborů. Obsah tohoto působení je dán zejména obsahem řídicích a kontrolních vztahů a současně řešením základních věcných otázek, které volené orgány rozhodují. Zákon o národních výborech zakotvuje základní práva a povinnosti ve vztazích poslanci—odborníci. Poslanci jsou oprávněni požadovat od vedoucích odborů vysvětlení vztahující se k činnosti odborů, požadovat porady ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich poslanecké funkce a účastnit se vyřizování stížností, oznámení a podnětů občanů.¹⁰⁹⁾ Pracovníci odborů jsou povinni informovat poslance o své činnosti a o činnosti podřízených organizací, zúčastnit se schůzí a besed poslanců s voliči a pomáhat jim v jejich práci ve volebním obvodu.¹¹⁰⁾ Tyto formy účasti bychom mohli charakterizovat jako „nepřímé“, zprostředkované.

Přímá účast občanů na činnosti odborů je řešena formou aktiv.¹¹¹⁾ Z hlediska organizačních vztahů je zákonem o národních výborech řešen pouze vztah k občanským výborům, které se mohou na odbory obracet se svými návrhy, podněty a dotazy; odbory jsou povinny se jimi zabývat a informovat zpětně o jejich vyřízení.¹¹²⁾

Aktivita zřizovaná volenými orgány národního výboru se — z hlediska řešení věcných problémů — podílí na řízení práce odborů. Lze dokonce říci, že mnohdy doplňují činnost odborů. Např. komise rady pro životní prostředí¹¹³⁾ mají vedle poradní, pomocné a iniciativní činnosti vyvíjet i významnou činnost koordinační (v praxi tomu odpovídá i personální sestavení tohoto aktivu, včetně zástupců příslušných odborů). Obdobně možno uvést např. protialkoholní sbory (§ 5 zákona č. 120/1962 Sb., o boji

¹⁰⁹⁾ Srov. § 15 odst. 1 písm. c), g), h) zákona o národních výborech.

¹¹⁰⁾ Srov. § 63 odst. 3 a 4 zákona o národních výborech.

¹¹¹⁾ Srov. oddíl 7 hlavy čtvrté zákona o národních výborech.

¹¹²⁾ § 64 odst. 5 zákona o národních výborech.

¹¹³⁾ Vzorový statut — usn. vlády ČSR č. 101/1972.

proti alkoholismu), komise státní památkové péče (zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, a vyhl. č. 99/1959 Ú. l.), sbory pro občanské záležitosti (usn. vlády ČSR č. 206/1974) aj. Příkladem uvedené aktivity jsou s činnostmi odborů úzce spjaté, mají vymezenou specifickou správní agendu, spojenou i s koordinačními činnostmi; v jejich činnosti jsou akcentovány zejména meziodvětvové problémy. Typické pro uvedené činnosti (z nichž některé by musely, pokud by nebyly zřízeny tyto aktivity, plnit odbory) je jejich výkon širokým aktivem občanů jako předpoklad úspěšného plnění úkolů v uvedených oblastech. Některé konkrétní agendy aktivit a problémy v jejich realizaci mohou např. i signalizovat chybějící článek aparátu, popř. určitou jeho odbornost (např. problematika životního prostředí).

Zvláštní skupinu tvoří aktivity zřizované přímo odbory. Vedle možnosti zřizovat aktivity ad hoc jsou významné zejména ty, které jsou zřizovány podle zvláštních předpisů pro určité správní agendy. Jde např. o konzervátory a zpravodaje státní památkové péče (vyhl. č. 98/1959 Ú. l.), vodní stráž (§ 23 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, a vyhl. č. 99/1976 Sb., o vodní strážci), lesní stráž (§ 24 zákona č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a o státní správě lesního hospodářství, a vyhl. č. 98/1977 Sb., o lesní strážci) aj. U těchto činností je typickým znakem vysoká odbornost.

Významným článkem jsou i aktivity zřizované při organizacích národního výboru; např. aktiv dobrovolných pracovníků u muzeí a galerií (§ 13 zákona č. 54/1959 Sb., o muzeích a galeriích), SRPŠ a poradní sbory ředitelů středních škol a zvláštních odborných učilišť (§ 32b a § 4 odst. 4 zákona č. 77/1978 Sb., o státní správě ve školství v platném znění).¹¹⁴⁾

Úkoly, funkce a postavení aktivit se vyvíjejí v návaznosti na požadavky činnosti národních výborů v určitých oblastech. V jejich vývoji je patrně několik tendencí. Vedle aktivit s dlouhodobou tradicí, „klasických“, jako jsou např. občanské výbory, budou vytvářeny aktivity, které vedle iniciativních, pomocných a poradních úkolů též budou plnit úkoly koordinační a kontrolní. Z tohoto hlediska si povšimneme zejména aktivit zřizovaných radou národního výboru. Ovlivňují a podílejí se na přípravě rozhodování rady a i na jeho realizaci. Z hlediska funkcí jde i o určitou dobu aparátu, kromě toho ve složení aktivu jsou zastoupeny i ty složky, kterých se rozhodnutí bude týkat, popř. které jej budou realizovat (viz například v praxi „rady ředitelů“ při radách městských národních výborů). Těžiště řízení těchto aktivit je v radě, jako orgánu se všeobecnou působností, vybaveného značnými koordinačními a kontrolními pravomocemi (a též:

¹¹⁴⁾ SRPŠ je podle cit. zákona společenskou organizací. Z hlediska úkolů by jej bylo možné charakterizovat jako „aktiv ve formě společenské organizace“.

pravomocí rozhodovat v otázkách, které svým významem přesahují rámec jednoho odvětví).

Druhou tendencí zřejmě bude vytváření dalších specializovaných aktivů, s vysokými požadavky na odbornost, které budou plnit určité správní činnosti a mohou být vybaveny i pravomocí (srov. úpravu lesní stráže, vodní stráže, rybářské stráže apod.). Vzniká otázka, do jaké míry v těchto případech jde ještě o aktiv v dnešním pojetí. Domnívám se, že typické znaky aktivu převažují — dobrovolnost a pomocný charakter.

Tento vývoj lze předvídat i na základě praxe v SSSR, kde občané vedle činnosti v „klasických“ aktivech plní i různé funkce instruktorů a inspektorů, konzultantů, ale i vedoucích výkonných orgánů a mají přitom postavení jako ostatní pracovníci aparátu. Dále jsou v rámci odborů tvořena oddělení, popř. jiné útvary, ve kterých pracují aktivisté. Účast nabývá i formy vytváření samostatných článků aparátu — „společenských odborů“ (komisí, inspekci), tvořených výlučně z aktivistů (z nichž někteří mohou mít status dobrovolného pracovníka aparátu), které se zřizují zpravidla pro oblasti, kde chybí odpovídající článek profesionálního aparátu. Důležité je, že tyto odbory mají stejné právní postavení jako ostatní odvětvové odbory.¹¹⁵⁾

V tomto směru by bylo vhodné doporučit i „doplňování“ aparátu u nás, zvláště v případech místních a městských národních výborů. Předpokládám ovšem, že by se účast aktivistů týkala pouze určitých funkčních míst a vhodně by tak doplnila odbornost profesionálních pracovníků.

Podle sovětského vzoru by bylo vhodné zavést i institut skládání účtů odborů přímo voličům. Také tato forma by zvláště u místních a městských národních výborů důsledněji naplnila povinnost ke stálému prohlubování účasti občanů, posílila i princip veřejnosti a kontrolu národních výborů ze strany občanů.¹¹⁶⁾

¹¹⁵⁾ Blíže Barabašev G. V., Šeremet K. F.: Sovětskoje strojitělstvo. Juridičeskaja literatura, Moskva 1981, str. 560 a násl.; autoři uvádějí, že v roce 1980 existovalo v SSSR 10 679 těchto odborů.

¹¹⁶⁾ Blíže tamtéž, str. 509.

V. VZTAHY ODBORŮ

Postavení odborů z hlediska dělby práce je nedílně spojeno s řešením jejich organizačních vztahů na základě principů demokratického centralismu a budování národních výborů jako pracujících institucí. Cílem je vytvoření relativně nejvyšší organizační jednoty mezi zastupitelským sborem a jeho výkonnými orgány.¹¹⁷⁾

1. HORIZONTÁLNÍ VZTAHY

Hlavním obsahem horizontálních vztahů odborů je zejména řízení odborů, zahrnující jejich vytváření, rozhodování o klíčových kádrových otázkách, stanovení hlavních úkolů a zaměření činnosti, stanovení dělby práce mezi odbory a dalšími orgány, dále kontrola a náprava nesprávných opatření.

Organizační jednotou je zajištěna zejména vztahy odborů k plénu a radě národního výboru. Těmto orgánům také odpovídají za svou činnost — odpovědnost je vymezena jejich působností. Plénum i rada řídí odbory v celé jejich činnosti. Zákon nerozlišuje obsah řízení plénem a obsah řízení radou. Řízení plénem je všeobecnější: plénum zejména vytváří odbory, ustanovuje (odvolává) jejich vedoucí, určuje dělbu práce mezi odbory a ostatními orgány národního výboru, hodnotí výsledky jejich práce, to znamená zejména projednává jejich činnost a přijímá závěry, stanoví hlavní úkoly a pokyny pro jejich další práci. Na základě vládou vydaného vzorového organizačního řádu schvaluje organizační řád národního výboru.¹¹⁸⁾

Bezprostředním řídicím orgánem je rada, která rozpracovává úkoly pro jednotlivé odbory, dozírá na jejich plnění, kontroluje výkon státní správy a dbá o racionalizaci jejich činnosti. Na základě vzorové náplně vydané příslušným ústředním orgánem státní správy vymezuje jejich pracovní náplň a na základě centrálně stanovených systemizačních ukazatelů i jejich vnitřní organizaci a počty pracovníků. Rada dále stanoví zásadní úkoly v kádrové práci a pečuje o růst kvalifikace pracovníků odborů.

¹¹⁷⁾ Srov. Škoda V.: c. d., str. 210; Bertelmann K.: cit. článek, str. 390.

¹¹⁸⁾ Srov. § 39 odst. 1 a odst. 2 písm. k), n), p).

Řízení odborů může být prováděno jak obecnými pokyny pro jejich činnost, tak i individuálními pokyny v jednotlivých záležitostech.¹¹⁹⁾ A. Sojka vyslovuje názor, že horizontální podřízenost odborů se vztahuje na veškerou jejich činnost, s výjimkou správního řízení.¹²⁰⁾ Domnívám se, že tento názor není správný. Je třeba odlišovat jednak otázky procesní, ve kterých řízení odborů má svá specifika (např. kontrola dodržování zákonnosti v procesu, zachovávání lhůt, souvislosti s organizací práce odboru celkově, apod.) a jednak řízení ze strany pléna a volených orgánů, které má bezprostřední vliv na rozhodnutí o hmotných právech a povinnostech účastníků řízení, které lze — podle mého názoru — v horizontální rovině významně ovlivňovat. Samozřejmě podřízenost odborů v oblasti rozhodování ve správním řízení je limitována hranicemi, které pro jednotlivá rozhodnutí stanoví příslušné zákony. Plénum i rada však mohou ovlivnit, zda-li např. bude či nebude vydáno konkrétní stavební povolení (např. vzhledem k otázkám životního prostředí určité oblasti), určit hlavní cíle při správním uvážení v jednotlivých otázkách. Možno říci, že jde o stanovení „politiky“ rozhodování, spoluvytváření obsahu obecného či veřejného zájmu apod. Proto se domnívám, že správní řízení nelze vyjmout (právně ani fakticky) ze vztahu podřízenosti k plénu a radě, i když řídicí vztahy mají zde své zvláštnosti a omezení, zejména v oblasti přezkoumávání rozhodnutí.

S výjimkou rozhodnutí ve správním řízení může rada zrušit nebo změnit nesprávné opatření odboru, tedy opatření, které je nezákonné, odporuje hospodářskému plánu, rozpočtu, usnesení národního výboru (národního výboru vyššího stupně nebo vlády, nebo ústředního orgánu státní správy), nebo je-li nesprávné z jiných důvodů — neracionální, neekonomické, nevhodné apod.¹²¹⁾ Z ustanovení § 72 odst. 1 zákona o národních výborech vyplývá, že s výjimkou případů „nesprávnosti z jiných důvodů“ je zrušení či změna provedená radou obligatorní. Nejedná-li rada nápravu, má subsidiárně stejnou pravomoc plenární zasedání.

Plenární zasedání a rada kontrolují činnost odborů. Zákon ovšem blíže nevymezuje ani formy kontroly a s výjimkou nápravy nesprávných opatření ani další opatření k nápravě. V této souvislosti lze souhlasit s požadavkem na zavedení institutu skládání účtů odborů z celkové činnosti na plenárních zasedáních tak, jak je praxí v SSSR. Některé prvky tohoto institutu jsou již v zákoně o národních výborech obsaženy. Hodnocení výsledků práce odborů na plenárním zasedání (podle § 39 odst. 1 zákona o národních výborech) se v praxi uskutečňuje většinou při projednávání

¹¹⁹⁾ Srov. Sojka A.: Několik úvah k otázkám horizontální a vertikální podřízenosti výkonných orgánů národních výborů. Správní právo 1/1978, str. 7 a násl.

¹²⁰⁾ Tamtéž, str. 10.

¹²¹⁾ § 72 odst. 1 a 3 a § 78 zákona o národních výborech.

činnosti v určité oblasti působnosti národního výboru na plénu. K větší účinnosti by však bylo třeba zakotvit některé další náležitosti — např. pravidelnost (kolikrát a za jaké období bude činnost projednávána) projednávání a hodnocení každého odboru jednotlivě apod. Skládání účtů by se tak stalo hlavním zdrojem kontroly odborů a realizace jejich odpovědnosti. Kvalitativně by doplnilo i povinnost odborů informovat poslance o své činnosti a o poznatcích z činnosti organizací a zařízení národního výboru.

Činnost odborů je též pod kontrolou komisí národních výborů. Zákon blíže vymezuje kritéria této kontroly. Základním je hledisko uplatňování působnosti a pravomoci národních výborů na jednotlivých úsecích činnosti a realizace usnesení národního výboru a jeho rady. Zvlášť je vyčleněna kontrola zákonnosti při výkonu státní správy a včasnosti a kvality vyřizování záležitostí občanů.¹²²⁾ Kritéria jsou vymezena v souladu s postavením a úkoly komisí, které by měly v rámci své iniciativní funkce včas upozorňovat plénum i radu na nedostatky, které v činnosti odborů vznikají.

Lze konstatovat, že řešení horizontálních vztahů odborů ve stávající úpravě je zakotveno uspokojivě. Vztahy k plénu a jednotlivým voleným orgánům odpovídají obsahu a zaměření činnosti odborů, umožňují posilovat těsnou funkční spjatost všech orgánů národních výborů při dodržování rozhodující úlohy pléna národního výboru a ostatních volených orgánů. Zákon o národních výborech ovšem neřeší vzájemné vztahy odborů. Z hlediska vývoje dělby práce, jak jsme o něm hovořili v předchozích částech, by bylo vhodné, při ponechání jejich vzájemně rovného postavení, zakotvit povinnost spolupráce a vzájemné poskytování podkladů.

2. VERTIKÁLNÍ VZTAHY

1. Vztahy odborů ve vertikální linii jsou součástí celého složitého systému řízení národních výborů a pouze v rámci něho je lze plně objasnit.

Komplexní řízení a kontrolu národních výborů zabezpečuje vláda republiky.¹²³⁾ Řízení se týká celé působnosti národních výborů a je spojeno s úlohou vlády vytvářet a sjednocovat realizaci státní politiky s koordinační rolí vůči ministerstvům a jiným ústředním orgánům státní správy, pokud se týká jejich vztahů k národním výborům. Z hlediska činnosti odborů je třeba připomenout, že vláda rozhoduje též o zásadních otázkách

¹²²⁾ § 54 odst. 2 zákona o národních výborech.

¹²³⁾ Čl. 136 Úst. zák. č. 143/1968 Sb., o československé federaci a § 67 zákona o národních výborech.

týkajících se výkonu státní správy v působnosti národních výborů.¹²⁴⁾ Ustanovení nelze vykládat jako atrakční pravomoc — nejde o otázky výkonu státní správy, ale o otázky týkající se výkonu státní správy, tedy např. problematika zákonnosti, racionalizace, efektivnosti, stav právní úpravy apod.

Důraz na koordinaci činnosti ministerstev je mimořádně důležitý z hlediska komplexního (a tedy i provázeného, souladného) řízení národních výborů. Pokud mají národní výbory zabezpečovat komplexní ekonomický a sociální rozvoj, musí být tento požadavek zajišťován jak v místech, tak i centrálně. Národní výbory by samy nemohly sjednotit působení po jednotlivých odvětvových liniích, pokud by působení jednotlivých resortů nebylo koordinováno vládou.

Vztah ministerstev a jiných ústředních orgánů k národním výborům je diferencován podle obsahu činnosti.

Příslušná ministerstva řídí výkon státní správy a kontrolují jej, kontrolují dodržování socialistické zákonnosti, zevšeobecňují získané poznatky a činí opatření k odstranění zjištěných nedostatků.¹²⁵⁾ Je patrné, že důraz je kladen nejen na nápravu nedostatků ve smyslu např. zrušení aktu, ale naznačuje potřebu i průběžné činnosti, pomoci a spolupráce.

Ministerstva, do jejichž působnosti náleží odvětví (úseky) řízené nebo spravované národními výbory, zabezpečují jednak „řízení po odborné stránce“, jednak „odborné vedení rozpočtových a příspěvkových organizací“ a podílejí se na přípravě návrhů střednědobých a prováděcích hospodářských plánů a rozpočtů KNV.

Zákon o národních výborech jim ukládá i další úkoly, které navazují: zabezpečují jednotný postup při používání právních předpisů, pomáhají po odborné stránce zabezpečovat úkoly a zdokonalovat metody činnosti, usměrňují vědeckotechnický rozvoj a racionalizaci řídicích a správních činností, pečují o výchovu odborných kádřů.¹²⁶⁾ Byť tyto úkoly ukládá zákon o národních výborech pouze v souvislosti s řízením odvětví, je třeba upozornit, že některé z nich jsou nepochybně součástí i řízení výkonu státní správy (např. sjednocování postupu při realizaci právních předpisů, výchova odborných kádřů, racionalizace).

Konečně u ministerstev působících v odvětvích ústředně řízených jsou vymezeny vztahy koordinace a spolupráce s národními výbory. Významné postavení z hlediska koordinační činnosti má též ministerstvo vnitra.¹²⁷⁾

Zákon o národních výborech vyčleňuje i základní formy řízení. U vlády jsou to obecně závazné předpisy a usnesení vlády, které se mohou týkat

¹²⁴⁾ § 67 odst. 2 písm. e) zákona o národních výborech.

¹²⁵⁾ § 68 odst. 1 zákona o národních výborech.

¹²⁶⁾ Srov. § 68 odst. 2 zákona o národních výborech.

¹²⁷⁾ Srov. § 68 odst. 3 a § 67a písm. b) zákona o národních výborech.

všech otázek působnosti národních výborů.¹²⁸⁾ Usnesení může nepochybně mít jak normativní, tak individuální charakter. To vyplývá i z podstaty některých otázek, které jsou vládě svěřeny — např. rozhodovat o zásadních otázkách výkonu státní správy, řešit sporné otázky mezi krajskými národními výbory a ministerstvy a mezi krajskými národními výbory navzájem, projednávat zásadní otázky komplexního ekonomického a sociálního rozvoje jednotlivých krajů.

U ministerstev jsou již formy řešení diferencovaně. Výkon státní správy řídí vydáváním obecně závazných předpisů a směrnic. Ustanovení je třeba vykládat tak, že zásadně nepřipouští individuální akty. Důraz je na stanovení základních pravidel, zásad činnosti a nejsou přípustné operativní zásahy do činnosti národních výborů.¹²⁹⁾ Formy kontroly v oblasti výkonu státní správy pak upravují zvláštní předpisy podle jednotlivých odvětví; mají většinou charakter resortních inspekcí, dozoru apod.

Analogicky, podle mého názoru, je třeba vykládat i formy činnosti v oblasti zajišťování odborného řízení (či odborného vedení). Jak jsme se již zmínili, platí zde ovšem odlišné režimy. V oblasti „řízení po odborné stránce“ na základě vládou schválených koncepcí rozvoje odvětví řídí tuto činnost ministerstva pouze obecně závaznými předpisy, eventuálně navrhuji příslušná opatření vládě.¹³⁰⁾ Řízení tak de iure spočívá zejména na interních aktech nenormativní povahy, jako jsou metodické pokyny, vydávání vzorových aktů apod.¹³¹⁾

V oblasti zabezpečování odborného vedení rozpočtových a příspěvkových organizací a zařízení národních výborů používají ministerstva i interních normativních aktů. Je třeba připomenout ovšem odlišný režim při správě těchto organizací — v otázkách jejich zřizování mohou ministerstva působit jen vydáváním obecně závazných předpisů.¹³²⁾

Řízení je zásadně vymezeno co do činností, tj. uvedenými akty je vázán národní výbor i každý jeho orgán.

Tento stav platí i pro vztahy mezi národními výbory různých stupňů — národní výbor vyššího stupně řídí, usměrňuje a kontroluje národní výbory nižších stupňů.¹³³⁾ Ustanovení zákona o národních výborech zde chápe vztah mezi národními výbory „jako celky“ — každý orgán národního výboru nižšího je vázán akty orgánů národního výboru vyššího stupně, pokud se týkají okruhu jeho činnosti. Konstatuje to i článek 96 odst. 2

¹²⁸⁾ Srov. § 67 a § 38 zákona o národních výborech, čl. 133, 136 a 138 úst. zák. č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

¹²⁹⁾ Srov. výklad cit. publikace „Působnost a činnosti národních výborů“, str. 255.

¹³⁰⁾ § 68 odst. 2 písm. a), § 67a písm. a) zákona o národních výborech.

¹³¹⁾ Blíže k tomu Voženilek B.: K některým otázkám vnitřních normativních instrukcí v československé státní správě. Bulletin ÚSS „Státní správa“, č. 2/1978, str. 20.

¹³²⁾ Srov. § 20 odst. 2 zákona o národních výborech.

¹³³⁾ § 71 zákona o národních výborech.

Ústavy: „Národní výbory se řídí ve své činnosti zákony a nařízeními i usneseními vlády, jakož i usneseními a směrnicemi vyšších státních orgánů.“ Výjimkou (!) z této zásady je pouze ustanovení § 38 zákona o národních výborech, které stanoví vázanost ve vymezených úsecích pouze právním řádem a usneseními vlády.

Je důležité zmínit se i o tom, že zákon o národních výborech výrazně posílil vztahy koordinační, vztahy spolupráce, vzájemné pomoci, informovanosti jak mezi národními výbory různých stupňů, tak i mezi národními výbory a ministerstvy. V těchto vztazích, které se týkají též projednávání zejména základních plánovacích dokumentů, se projevuje i zvýšená úloha odborů při vyvíjení organizátorské činnosti.¹³⁴⁾

2. Vedle těchto vztahů vymezuje zákon o národních výborech zvláště vztahy dvojí podřízenosti u rad, správních komisí a odborů národních výborů.¹³⁵⁾

Dvojí podřízenost u odborů je spojena opět prioritně s charakterem činnosti. Odbor je podřízen po vertikále ve výkonu státní správy a — nejde-li o otázky tzv. samostatné působnosti — v odborném vedení organizací (srov. výklad v předchozí kapitole), a to výslovně odboru národního výboru vyššího stupně (popř. odborům); odbor krajského národního výboru pak příslušnému ústřednímu orgánu státní správy (příslušným ústředním orgánům).

Obsah vztahů podřízenosti a nadřízenosti navazuje na obecně vymezené vztahy řízení, jak jsme o nich hovořili výše. V těchto vztazích je těžiště řízení, jehož základem je zejména stanovení hlavních úkolů a zaměření činnosti v interních normativních aktech. Pokud se týká interních individuálních aktů (pokynů), nelze je mezi odbory národních výborů různých stupňů zcela vyloučit.¹³⁶⁾ Jejich použití však je omezeno zejména zásadou, zakotvenou v § 71 zákona o národních výborech, že je nutno při řízení dbát plně pravomoci a odpovědnosti národních výborů nižších stupňů. V zásadě jsou interní individuální akty vyloučeny v oblasti správního řízení — s výjimkou § 7 odst. 4 a 5 správního řádu,¹³⁷⁾ a podle mého soudu též § 59 odst. 3 správního řádu.

Vztah podřízenosti, který je vymezen prioritně činností odborů, ale současně v druhém plánu i typem orgánu, je užší než řídicí vztahy mi-

¹³⁴⁾ Srov. § 68 odst. 3, odst. 2 písm. e); § 25a písm. b), § 27 odst. 3, 4, § 28 odst. 1, 3 aj. zákona o národních výborech.

¹³⁵⁾ Z hlediska vertikálních vztahů nemá zákon o národních výborech výslovné ustanovení o podřízenosti rad krajských národních výborů vládě republiky; § 47 odst. 2 pouze stanoví, že rada národního výboru vyššího stupně usměrňuje a řídí činnost rad národních výborů nižších stupňů a pomáhá jim při plnění úkolů. Blíže Sojka A.: Několik úvah k otázkám horizontální a vertikální podřízenosti výkonných orgánů národních výborů. Správní právo č. 1/1978, str. 10.

¹³⁶⁾ Viz cit. článek v předchozí pozn., str. 7.

¹³⁷⁾ Tamtéž.

nisterstev v příslušných oblastech činnosti. Odbor národního výboru vyššího stupně nemůže řídit odbor národního výboru nižšího stupně v těch otázkách státní správy (popř. odborného vedení), které spadají do působnosti volených orgánů národního výboru. Vyplývá to z ustanovení § 62 písm. a) a § 63 odst. 1.

Obsah vztahů řízení mezi národními výbory různých stupňů a vztahů podřízenosti po vertikální linii jednotlivých orgánů národního výboru zákon o národních výborech blíže nevymezuje. Lze ho dovodit pouze z jiných ustanovení, a to jak v zákoně o národních výborech, tak ve zvláštních předpisech. Je např. nepochybné, že prostřednictvím těchto vztahů se musí realizovat příslušné řídicí působnosti ústředních orgánů státní správy, které jsou stanoveny v § 68 zákona o národních výborech. K jejich zajištění mohou orgány vyššího národního výboru vydávat jak prováděcí normativní interní akty, tak zřejmě i interní pokyny (v rozsahu, jak jsme o tom hovořili). Tyto vztahy zajišťují i metodickou činnost, pomoc v práci orgánů národního výboru nižšího stupně a vzájemnou spolupráci, jak je zakotvena v § 71 zákona o národních výborech.

Zvláštním způsobem jsou upraveny vztahy v oblasti správního řízení.¹³⁸⁾

Výjimečně se lze setkat s institutem atrakce mimo správní řízení. Příkladem je možnost nadřízeného orgánu územního plánování vyhradit si, „v odůvodněných případech“, pořízení územně plánovací dokumentace.¹³⁹⁾

Nedílnou součástí vztahů podřízenosti a nadřízenosti je problematika kádrových otázek. Jde zejména o péči a výchovu odborných kádrů — úkol je centrálně stanoven ministerstvům, musí jej však plnit i odbory národních výborů v rámci vztahů nadřízenosti vůči odborům národních výborů nižších stupňů. Zákon rovněž váže ustanovení vedoucího odboru na vyjádření národního výboru vyššího stupně (příslušného ministerstva, popř. jiného ústředního orgánu státní správy, pokud jde o odbor KNV). Zde ovšem není k tomuto vyjádření výslovně určen odbor národního výboru, naopak ve výkladu tohoto ustanovení je tendence, aby šlo o vyjádření rady národního výboru vyššího stupně.¹⁴⁰⁾

V rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti je třeba zabezpečit i kontrolní činnost. Zákon o národních výborech ovšem nevymezuje blíže ani zaměření kontroly, ani formy této kontroly.

Kontrola příslušného odboru po vertikální linii je však vymezena široce i mimo rámec vztahů podřízenosti odborů národního výboru odborům národního výboru vyššího stupně. Výkon státní správy příslušným odborem kontroluje a hodnotí též rada národního výboru vyššího stupně.¹⁴¹⁾ Ani

¹³⁸⁾ Srov. zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen: správní řád).

¹³⁹⁾ § 18 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹⁴⁰⁾ Šmíd L. a kol.: Zákon o národních výborech a prováděcí předpisy. Ústav státní správy, Praha 1983, str. 33.

¹⁴¹⁾ § 46 odst. 2 písm. j) zákona o národních výborech.

zde zákon nestanoví kritéria či nástroje kontroly (hlavním kritériem bude nepochybně zákonnost). Je zřejmé, že půjde o kontrolu, kterou radě národního výboru budou vykonávat zásadně odbory národního výboru a předkládat jí příslušné informace o činnosti odborů národních výborů nižšího stupně. Tato kontrolní činnost rady se dále vztahuje i na jiné orgány národních výborů nižších stupňů, které vykonávají státní správu. Její zaměření proto bude nutně obecné.

Odbory jsou kontrolovány i výbory lidové kontroly národních výborů, které mají relativně nejpřesněji stanovená kritéria i prostředky ke zjednání nápravy — jsou mj. oprávněny pozastavit provádění nezákonného rozhodnutí (činnosti), a je-li nebezpečí vzniku škody i ne hospodárného rozhodnutí (činnosti).¹⁴²⁾

Zvláštní kategorií je náprava nesprávných opatření. Při jejím vymezení — pokud se týká odborů — je prioritním kritériem orgánu a v druhém pořadí činnosti. Odbor národního výboru vyššího stupně může zrušit — s výjimkou rozhodnutí ve správním řízení — opatření odboru národního výboru nižšího stupně ve věcech výkonu státní správy a odborného vedení organizací pro nezákonnost a pro rozpor s usnesením a směrnicemi vyšších orgánů. Náprava se uplatní subsidiárně — není-li zjednána v horizontální linii.¹⁴³⁾

Náprava se týká širšího okruhu otázek, než ve kterých je odbor podřízen. Nelze ji tedy vázat jen na podřízenost, i když je jediným opatřením zakotveným v zákoně o národních výborech, které umožňuje realizaci odpovědnosti ve vertikálních vztazích. Za rámcem vztahů podřízenosti při nápravě nesprávných opatření je možnost zrušit nesprávné opatření odboru v oblasti tzv. samostatné působnosti národního výboru, a to pro nezákonnost.¹⁴⁴⁾

Dvojí podřízenost odborů je nejdůležitější formou realizace demokratického centralismu, nejedná se ovšem o jediné vztahy, kterými se tento princip realizuje. Připomeňme především celkové vztahy řízení, působení na odbory prostřednictvím dvojí podřízenosti rad národních výborů a též široké spektrum kontrolních vztahů. Ve vztazích podřízenosti je těžiště řízení činnosti odborů, jsou ovšem řízeny i funkčně — jsou vázány i interními akty jiných orgánů po vertikální linii, týkají-li se obsahu jejich činnosti. Tuto skutečnost např. Jakovlev považuje za objektivní proces srůstání odvětvového (liniového) a funkčního systému řízení: potřeba realizace nutné podřízenosti („skládání účtů“) ve vztazích funkčních při

¹⁴²⁾ Srov. § 13 zák. č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole, a § 11 odst. 1 písm. a) zák. č. 116/1971 Sb., o výborech a komisích lidové kontroly.

¹⁴³⁾ Srov. výklad publikace „Působnost a činnosti národních výborů“, str. 264—265.

¹⁴⁴⁾ § 77 zákona o národních výborech.

zachování těžiště celkového řízení a odpovědnosti v odvětvovém (liniovém) aspektu.¹⁴⁵⁾

3. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Při činnosti odborů národních výborů se vytváří značné množství vztahů, z nichž mnohé jsou zcela neformální, nicméně nezbytné pro jejich činnost. Právo musí dát základní vymezení a obsah vztahů nejdůležitějších, podstatných. Demokratický centralismus vyžaduje stále přesnější, ale i přehlednější a jasnější jejich úpravu.

V horizontální linii jsme konstatovali, že právní úprava vcelku vyhovuje — odpovídá úrovni dělby práce. Jak ukazují empirické průzkumy,¹⁴⁶⁾ je spíše hlavní problém v její plné realizaci v praxi.

V souvislosti s vývojem dělby práce a působení faktorů na strukturu aparátu se zřejmě dostanou v nejbližší době do centra pozornosti vztahy mezi odbory. Bude-li docházet k horizontální koncentraci stejnorodých funkcí a k dalšímu sblížování principů odvětvového a funkčního, budou vytvářeny odbory, které se stále více budou zabývat meziodvětvovými problémy (k tomu možno analogicky srovnat proces u ústředních orgánů — např. vytvoření Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj). Půjde i o systém gescí mezi odbory — snižování počtu článků předpokládá soustřeďování otázek do určitých „center“, též z hlediska priorit komplexního ekonomického a sociálního rozvoje.

Právní úprava musí zakotvit vztahy, které umožní plnou realizaci dělby práce — nejenom povinnost vzájemné spolupráce a poskytování podkladů, ale i zásady koordinace. Domnívám se, že tendence povede i k vytvoření určité „hierarchie“ útvarů v rámci aparátu, neboť koordinační pravomoc v podstatě znamená posun od zcela „rovných“ vztahů a bude nutně spojena i s oprávněními kontrolní povahy.

Horizontální vztahy jsou jak co do rozsahu, tak co do užší funkční propojenosti s volenými orgány (i co do nástrojů uskutečňovaných z jejich strany) silnější než vztahy vertikální.¹⁴⁷⁾

¹⁴⁵⁾ Srov. Jakovlev G. S.: *Apparat upravlenija: principy organizacii*. Juridičeskaja literatura, Moskva 1974, str. 137.

¹⁴⁶⁾ Např. Zpráva o výsledcích empirického průzkumu některých základních otázek činnosti národních výborů a jejich poslanců v letech 1974—1975, Ústav státu a práva ČSAV, Praha 1976; obdobné závěry obsahují i průzkumy z let dalších, zejména z roku 1978, a 1981, 1983 a 1984. Zůstaly ovšem většinou nepublikovány; autor se opírá i o ty skutečnosti z nich, se kterými se měl možnost seznámit.

¹⁴⁷⁾ Tento názor je vcelku jednoznačně zastáván i v literatuře, srov. např. Barabašev G. V., Šeremet K. F.: *Sovětskoje strojitělstvo*. Juridičeskaja literatura, Moskva 1981, str. 91, 357.

Složitější situace je u vertikálních vztahů. Rekapitulujeme jejich základní typy:

- řízení národních výborů vládou republiky;
- vztahy ministerstev a ostatních ústředních orgánů vůči národním výborům a různé „režimy“ v těchto vztazích (oblast výkonu státní správy, oblast „řízení po odborné stránce“ u organizací řízených národními výbory, „odborné vedení rozpočtových a příspěvkových organizací“, zřizování rozpočtových a příspěvkových organizací, a další okruhy působnosti);
- vztahy mezi národními výbory jednotlivých stupňů a druhů;
- vztahy orgánů národních výborů, které jsou ve dvojí podřízenosti;
- vztahy při nápravě nesprávných opatření;
- vztahy kontrolní, které prolínají všemi výše uvedenými typy, nicméně tvoří relativně samostatnou strukturu.

Je těžké hledat společné znaky pro všechny uvedené typy vertikálních vztahů. Mohli bychom vymezit alespoň dva: mnohost režimů, které jsou prvotně odvislé od předmětu činnosti, a typicky funkcionální řízení v jednotlivých předmětech činnosti.

Některé problémy můžeme ukázat např. na podmínkách úspěšné realizace vztahů dvojí podřízenosti, které se uvádí v literatuře.¹⁴⁸⁾ Jde zejména o přesné vymezení vztahů a jejich obsahu; musí být jasné patrné, v jakých otázkách a komu je orgán podřízen, obsah tohoto podřízení a formy, kterými se uplatňuje, v jakém rozsahu má orgán koordinovat svou činnost, jaké formy kontroly se uplatňují, jak se realizuje odpovědnost za plnění stanovených úkolů.

Zákon o národních výborech však ne vždy tyto požadavky splňuje.¹⁴⁹⁾ Zejména je nedostatečně u odborů určen obsah vztahů podřízenosti, a to z několika hledisek. Pojmy „výkon státní správy“ a „odborné řízení“ jsou z právní úpravy obtížně vymežitelné. Nedostatečně jsou upraveny nástroje řízení v těchto oblastech, a to zejména mezi odbory národních výborů různých stupňů. Při výkladu je tak nutno postupovat s pomocí § 71 zákona o národních výborech, který zakotvuje řízení mezi národními výbory v obecné rovině, v souvislosti s § 68 zákona, který stanoví oprávnění ministerstev a jiných ústředních orgánů při řízení. Nedoceněny zůstávají zejména důraz na koncepční činnost odborů při řízení nižších článků, působení v oblasti výchovy, zvyšování odbornosti, vzájemná spolupráce apod.

Nedostatečně jsou vymezeny i kontrolní vztahy v rámci vztahů podřízenosti a realizace odpovědnosti ve vertikální linii, a to nejen za uskutečňování aktů vyšších orgánů a za odbornou úroveň státní správy (od-

¹⁴⁸⁾ Srov. např. Višňakov V. G.: Dvojnoje podčinenije organov upravlenija narodnym chozjastvom. Juridičeskaja literatura, Moskva 1967, str. 19—20.

¹⁴⁹⁾ Viz A. Sojka v cit. článku, Správní právo 1/1978.

borného vedení), ale i odpovědnost za řízení odborů národních výborů nižších stupňů. To je zvláště důležité i z toho důvodu, že těžiště výkonu státní správy může být u národních výborů nižších stupňů a tudíž odbory národních výborů vyšších stupňů mohou „ztrácet pocit“ odpovědnosti za jeho realizaci.

Kontrola odborů (aparátu) je samostatným problémem.

Praxe i stranické materiály stále poukazují na nutnost přísnějšího do-
držování zákonnosti v činnosti odborů, boje proti byrokratismu, na etiku státní správy apod. Tyto problémy, které prolínají celým vývojem národních výborů, ukazují na jedné straně na nedostatky v odborné a politické úrovni odborů, ale též na nedostatky kontrolní činnosti. Přitom odbory jsou kontrolovány v horizontální rovině plénem, radou a komisi; ve vertikální rovně příslušným odborem národního výboru vyššího stupně, radou národního výboru vyššího stupně; dále též výbory lidové kontroly. Zákonnost je při kontrole základní a hlavní hledisko, uvedené kontroly mají i hlediska další, často se vzájemně překrývající. Je tak patrné, že kontrolní činnost, která probíhá (resp. má probíhat) fakticky ze strany šesti různých orgánů (a zahrňme dále do ní i kontrolu ze strany občanů) není plně efektivní. Jedním z opatření by mělo být přesnější stanovení kritérií a nástrojů kontroly a tyto diferencovat podle jednotlivých orgánů. Současně je třeba důsledně vyžadovat skládání účtů odbory na plenárních zasedáních.

Neřešeny zůstávají případy, kdy dojde k rozporu pokynů po vertikální linii s usneseními pléna či rady národního výboru toho stupně, jehož odbor státní správu či odborné vedení organizace vykonává. Tyto případy by měly být výjimečné vzhledem k provázanosti plánovacích dokumentů a ke koordinačnímu působení vlády, nicméně se v praxi vyskytují. Může dojít pak k tomu, že při nápravě nesprávných opatření odbor národního výboru ruší opatření, která jsou zaměřena k provedení usnesení pléna národního výboru. I tyto otázky by měla přesnější úprava vertikálních vztahů řízení řešit.

Složitost konstrukce vztahů ve vertikální linii je vysloveně na škodu věci — mělo by dojít ke zjednodušení a k přesnějšimu vymezení obsahu vztahů. Společným znakem by mělo být — v rámci tendencí vývoje působnosti národních výborů, zejména pak procesu decentralizace — posilování samostatnosti nižších článků s důsledným zajištěním jednotnosti v zásadních, celospolečenských problémech.

Vertikální linie by též měla umožňovat maximální rozvoj iniciativy a aktivity nižších orgánů, akcentovat „usměrňování“, „metodické vedení“, „pomoc nižším orgánům“. Díky dělbě práce ve vertikální linii, kdy operativní pravomoci by měly přecházet na nižší články a vztahy by se měly upevnit provázaností koncepčních a plánovacích dokumentů, by právě

tyto činnosti zaměřené zejména na odbornost a racionalizaci, měly být jednou z hlavních součástí obsahu vertikálních vztahů řízení. Musí být ovšem vždy spojeny s důslednou kontrolou a přesně vymezenou odpovědností za plnění stanovených úkolů.

ZÁVĚR

V práci byly rozebrány základní otázky existence a činnosti aparátu. Shrnutí hlavních poznatků je součástí jednotlivých kapitol a můžeme tak na příslušné části kapitol odkázat. Na tomto místě učiníme některé souhrnné závěry.

1. Odbory jsou pevnou a nezastupitelnou součástí organizace národního výboru. Jejich sociálně ekonomický základ spočívá v objektivně podmíněné dělbě práce, která vyčleňuje správu jako zvláštní činnost. S tím jsou spjaty jejich základy funkční a organizační: správní činnosti, které se stávají stále složitějším procesem, vyžadují i odpovídající organizační uspořádání odborů — vytvoření určité struktury aparátu. Tyto procesy dále ukazují na nezbytnost aparátu — vzhledem k dnešním úkolům — na všech stupních soustavy národních výborů.

2. Na různých místech jsme hovořili o charakteristických rysech činnosti odborů, které současně vyjadřují hlavní požadavky na jejich práci. Můžeme je zde souhrnně vyjádřit v těchto bodech:

— odbory (aparát) jsou „pomocníkem“ národního výboru, pracovníci jsou chápáni jako „služebníci lidu“;

— vysoká odbornost a političnost; oba požadavky jsou nedílně spojeny, vyžadují stálé politickovýchovné působení na pracovníky (jejich výběr, vytváření podmínek pro jejich práci, aby „činnost v aparátu nebyla jen pouhým zaměstnáním, ale především posláním“). Dále je třeba pečovat o neustálé zvyšování kvalifikace pracovníků jak ve smyslu zvládnutí správních procesů, tak co do odbornosti „ve věci“. Politickovýchovné působení je nezastupitelné i z hlediska dalších požadavků;

— dodržování pravidel etiky v činnosti státní správy;

— odstraňování byrokratismu;

— dodržování socialistické zákonnosti;

— cílevědomost, koncepčnost práce;

— komplexnost: odbory musí obsáhnout jak celou působnost národního výboru po stránce odborné, tak řešit jednotlivé otázky v relaci na úkoly komplexního ekonomického a sociálního rozvoje;

— nepřetržitost činnosti;

— správní činnost musí být jednoduchá, rychlá (včasná) a výkonná, levná, hospodárná;¹⁵⁰⁾

¹⁵⁰⁾ Jde o požadavky, které na výkon státní správy položil už Kroměřížský program reorganizace státní správy (srov. str. 21—22 cit. Programu).

- aktivnost;
- iniciativnost.

Jednotlivé body se samozřejmě překrývají; vystihují však základní požadavky (též tak, jak byly historicky formulovány zejména ve stranických dokumentech). Mnohostranné a různorodé jsou formy, které vedou k jejich zabezpečení. V práci byly rozebrány zejména otázky dělby práce a výstavby struktury aparátu.

3. Ze závěrů učiněných v příslušných kapitolách je patrná náročnost současných úkolů a funkcí národních výborů a z toho plynoucí požadavky na dělbu práce. Tato se opírá zejména o kritéria závažnosti řešených otázek. Konstatovali jsme též, že funkce, které plní odbory, nejsou výlučně funkcemi odborů (aparátu), ale že existuje jejich úzké prolínání a překrývání mezi všemi orgány národního výboru. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že těžiště některých činností je jednoznačně u odborů (zejména specializované, operativní, organizační a jiné činnosti). Dělbba 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.

K plnému uplatnění požadavků na činnost odborů je nutno, aby zejména

- bylo posilováno vedoucí postavení pléna a volených orgánů;
- odbory pracovaly pod jejich stálou kontrolou;
- byla realizována kontrola jejich práce též po vertikální linii při plnění celospolečenských významných úkolů;
- byla důsledně vyžadována odpovědnost za plnění úkolů odborů.

Tyto požadavky je nutno zajistit též v rámci dělby práce. Organizační vztahy mezi orgány, bez jejího přesného vymezení, nemohou samy o sobě věc vyřešit.

4. Existenci programových, koncepčních dokumentů přijímaných plénem a volenými orgány považují za hlavní a rozhodující nástroj, který umožní mj. i plnou kontrolu odborů ze strany pléna a volených orgánů i důslednou realizaci jejich odpovědnosti. Prvořadě jsou zejména dokumenty provázané i po vertikální linii, které s perspektivou řeší komplexní ekonomický a sociální rozvoj územního celku (od obce, města až po kraj), ale i další materiály, které vymezí směr, cíl, popř. i konkrétní úkoly, metody a formy činnosti odborů a tím i v určitých etapách přesnou kontrolu jejich plnění. Současně tyto dokumenty umožňují voleným orgánům stále více se zabývat i závažnými konkrétními otázkami.

Z empirických průzkumů mj. vyplývá, že národní výbory (zvláště na

nižších stupních) samy pociťují absenci těchto dokumentů.¹⁵¹⁾ Jejich význam v rozvoji bytí malé obce či města je nesporný.

Z hlediska postavení odborů je důležité zdůraznit, že vzrůstá obsah a rozsah jejich funkcí, včetně oblasti rozhodování, a není souměřitelného nástroje (po horizontální a vertikální linii), který by tak výrazně mohl ovlivnit a usměrňovat jejich činnost. To se týká nejenom funkce rozhodovací, která tvoří než část jejich působnosti, ale i funkcí přípravné a realizační, které dotvářejí působnost odborů.

5. V této souvislosti znovu zopakujeme závěr, že požadavky na odbornost nelze u odborů „měřit“ jen podle potřeb výkonu státní správy a odborného vedení, tak jak je zákon o národních výborech vymezuje. Odbory, a každý z nich zvlášť, musí obsáhnout na svém úseku z hlediska odbornosti celou působnost národního výboru tak, jak musí poskytovat podle potřeb komplexního ekonomického a sociálního rozvoje podklady pro volené orgány a realizovat jejich usnesení.

6. De lege ferenda by bylo vhodné zpřesnit zákonnou úpravu působnosti odborů, zejména zvýraznit realizační charakter jejich činnosti. Oddělení výkonu státní správy a realizace usnesení pléna a volených orgánů v zákoně neodpovídá funkčnímu sepjetí s volenými orgány.

Přesněji by měly být vymezeny též povinnosti odborů v rámci správy organizací a jejich podílu na řízení organizací, včetně hlavních součástí odborného vedení.

Zákon by měl dále zdůraznit některé požadavky na činnost odborů ve vztahu k plénu a voleným orgánům — koncepčnost, komplexnost přístupu, včasnost podkladů apod. Stejně tak ve vztahu k občanům a organizacím. Zakotvení těchto požadavků nemá jen proklamativní charakter, neboť tvoří též kritéria pro kontrolu odborů.

7. Se zvyšováním kvality činnosti odborů i jejich kontroly je přímo spojeno stálé rozšiřování účasti občanů na jejich práci. Zvláště u místních a městských národních výborů je třeba doporučit zejména přímé zapojení aktivistů do jejich práce. Nejde o nahrazování odborníků v aparátu, ale naopak o doplňování jejich práce o odborné znalosti a zkušenosti občanů. U těchto národních výborů by bylo vhodné zavést i institut skládání účtů odborů přímo občanům.

8. Obsah funkcí, které odbory realizují, je určován zejména úkoly komplexního ekonomického a sociálního rozvoje, procesy decentralizace a prosazování univerzality správní působnosti národních výborů.

Úkoly komplexního rozvoje vyžadují též „komplexní“ pravomoci na

¹⁵¹⁾ Srov. Průzkumy cit. v pozn. 146.

každém stupni a druhu národního výboru. Proto musí být proces decentralizace spojen nejenom s analýzou podle jednotlivých odvětví, ale i s analýzou komplexu působnosti a pravomoci na určitém stupni, druhu, kategorii v soustavě národních výborů, jako jednotného celku, který optimálně umožňuje plnit vymezené úkoly a funkce.

Struktura aparátu musí především vycházet z těchto úkolů a funkcí národního výboru. Z toho plyne i nutnost dořešení systemizace u národních výborů základního stupně. Vzhledem k tomu ztrácí hledisko počtu obyvatel opodstatnění jako hlavní kritérium pro vybavení národních výborů pracovníky. Poukazují na to jak průzkumy, tak i současná literatura. Aparát musí odpovídat nejenom počtu (a hustotě osídlení) obyvatel, ale i rozloze, ekonomickým a sociálním zvláštnostem a dalším typickým rysům daného území.¹⁵²⁾

Postupné dobudování aparátu na základním článku soustavy národních výborů se jeví jako nejaktuálnější úkol v současné době (tento proces úzce souvisí se zmenšováním počtu malých místních národních výborů).

9. Struktura aparátu — vytváření jednotlivých odborů — podle principů funkčního a odvětvového a jejich kombinací je vzhledem k současným úkolům ovlivňována zejména tendencemi

- specializace,
- decentralizace,
- koncentrace ve vertikální i horizontální linii.

Vývoj přináší značný růst meziodvětvových úkolů, a tím i tendenci vytvářet nové průřezové orgány. Je ovšem třeba, aby tyto orgány byly budovány jen v nutném rozsahu, neboť přemíra funkčních orgánů může značně zkomplikovat systém vertikálních a horizontálních vztahů.¹⁵³⁾ Dále bude posilováno postavení „klasických“ funkčních orgánů u funkcí (např. plánování), které je nutné soustředit z hlediska významu i z hlediska centralizace. Jejich působnost však musí být přesně ohraničena, zejména je třeba ji též zaměřovat na hlediska komplexního rozvoje a dlouhodobou perspektivu.

Růst meziodvětvových úkolů přináší i rozšiřování funkcí rad národních výborů jako orgánů se všeobecnou působností. Např. některé aktivity rad národních výborů doplňují funkční články aparátu. Proto bude nutné spojování funkčních a odvětvových hledisek v jednotlivých odborech. Vzájemný poměr funkčních a odvětvových otázek je jiný na každém stup-

¹⁵²⁾ Tamtéž, cit. Průzkum — str. 163—164, 166, 168—169; dále srov. např. Korenavskaja E. I.: Mestnyje sověty v uslovijach territorialnoj koncentracii proizvodstva. Nauka, Moskva 1984, str. 32.

¹⁵³⁾ Srov. Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Nauka, Moskva 1968, str. 114.

ni národního výboru — např. funkce ochrany životního prostředí a jeho tvorby má z hlediska působnosti místního národního výboru jiný obsah než u okresního národního výboru. U většiny těchto otázek nebude třeba vytvářet zvláštní meziodvětvový orgán; řešení je v dělbě práce mezi stávajícími orgány.

Ve struktuře aparátu je zřejmá tendence ke slučování stejnorodých činností do jednotlivých odborů. Stejnorodost nemusí však znamenat hledisko klasického odvětví státní správy tak, jak se např. projevuje u ústředních orgánů, i když zatím struktura odborů toto hledisko sleduje.

Uvedený proces povede ke zvětšování článků i po vertikální linii — vytváření jakýchsi „center“ operativních pravomocí. Tento vývoj zasáhne nejvíce aparát národních výborů základního stupně a konkrétní strukturu aparátu bude třeba vytvořit tak, aby odpovídala zamýšlené působnosti těchto národních výborů.

10. Vytváření odborů bude stále více sledovat diferenciaci podle jednotlivých stupňů a druhů národních výborů. V rámci procesu koncentrace zřejmě povede k nutnosti zpřesnit, popř. nově vymezit některé jejich vztahy horizontální a vertikální i vztahy mezi odbory navzájem.

S růstem složitosti správních činností a funkční propojenosti orgánů národního výboru dochází i ke složitým vazbám orgánů. Lazarev rozlišuje např. takové vzájemné vztahy, jako „orgán orgánu“, „orgán při orgánu“, klasickou podřízenost, „vázanost akty bez podřízenosti“ aj.; poukazuje přitom na tu skutečnost, že kromě klasických schémat vztahů se konstruuji vztahy nové tak, jak to vyžaduje obsah činnosti.¹⁵⁴⁾

Vztahy odborů, podle mého soudu, je aktuálně třeba modifikovat zejména v závislosti na

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

b) koordinaci činnosti mezi odbory a na systému gescí, kdy určité odbory budou „zastřešovat“ zejména meziodvětvové problémy;

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

f) potřebu úzké spolupráce (popř. dělby práce!) s odbory národních výborů stejného stupně. Je nepochybné, že k plnění úkolů komplexního rozvoje bude třeba posílit spolupráci např. místních a městských národ-

¹⁵⁴⁾ Srov. Lazarev B. M.: Vidy vzaimootnošenij organov sovětskogo gosudarstvennogo upravlenija. Sovětskoje gosudarstvo i pravo 5/1982, str. 33.

ních výborů na určitém území, popř. v okrese, analogicky okresních národních výborů. Tato spolupráce umožní, aby aparát konkrétního národního výboru zajišťoval i určité úkoly pro jiné národní výbory (kromě výkonu státní správy např. i využití výpočetní techniky apod.).

V práci jsem vyslovil názor, že uvedené tendence mohou vést i k určité hierarchii mezi odbory (použijme již citovaných pojmů — orgán při orgánu, orgán orgánu apod.); konkrétní podobu vztahů podle stupňů národních výborů je nutno řešit diferencovaně vždy v relaci na jejich úkoly a funkce.

Z pohledu právní úpravy byla v práci zdůvodněna též potřeba zakotvit zásady vztahů mezi odbory a zejména zjednodušení a zpřesnění vztahů vertikálních. Jde ovšem o zásah do celého systému řídicích vztahů, hlavně mezi národními výbory a mezi jejich jednotlivými orgány. Úprava je zatím pouze rámcová. U řídicích subjektů je nutné stanovit zejména obsah vztahů (věcné vymezení, včetně otázek kádrové výstavby apod.), formy, kterými se řízení uplatňuje (interní akty normativní, individuální, obsahující metodické pokyny aj.), formy a kritéria kontroly, realizaci odpovědnosti. Musíme vzít v úvahu, že řízení orgánů národních výborů nižších stupňů je funkčního typu, a proto zákon musí řešit jasně např. i otázky vázanosti pléna (rady) národního výboru akty odboru národního výboru vyššího stupně, řízení národního výboru (a jeho orgánů) nižšího stupně „prostřednictvím“ odborů národního výboru vyššího stupně apod.

Vzhledem ke složitým organizačním vazbám jde o úkol nelehký. Na jeho řešení však přímo závisí úroveň plnění úkolů národních výborů a (z pohledu našeho tématu) i posílení principu demokratického centralismu ve vztazích odborů, jejich plnou kontrolu i důsledné uplatňování odpovědnosti.

LITERATURA

(Z časopisecké literatury jsou uváděny pouze vybrané tituly; ostatní v poznámkách)

- BALÍK H.: Národní výbory a politika KSČ. Horizont, Praha 1979.
- BANĚČKOVÁ H., BÍLEK F., KRÁL K.: Působnost a činnosti národních výborů. ÚSS, Praha 1974.
- BARABAŠEV G. V., ŠEREMET K. F.: Sovetskoje strojitelstvo. Juridičeskaja literatura, Moskva 1981.
- BERTELMANN K.: Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945—1948). Nakl. ČSAV, Praha 1964.
- DELONG V.: Orgány socialistického státu a státní správy. AUC Iuridica, UK, Praha 1962.
- DRDACKÝ K.: K problematice legislativního vyjádření působnosti národních výborů. Správní právo č. 8/1982, str. 469.
- GABRIČIDZE B. N.: Apparat upravljenija mestnych sovetov. Juridičeskaja literatura, Moskva 1971.
- GASPAR M.: Československé správne právo. Obzor, Bratislava 1973;
- Gosudarstvennoje upravlenije v SSSR v uslovijach naučno-techničeskoj revolucii. Nauka, Moskva 1978.
- GOTTWALD K.: Za socialistický stát, za socialistické právo. Min. inform. a osvěty a JČsP, Praha 1950.
- HENDRYCH D. a kol.: Základy československé státní správy. ÚSS, Praha 1977.
- JAKOVLEV G. S.: Apparat upravljenija: principy organizacii. Juridičeskaja literatura, Moskva 1974.
- KORENEVSKAJA E. I.: Mestnyje sovety v uslovijach territorialnoj koncentracii proizvodstva. Nauka, Moskva 1984.
- Košický vládní program.
- Kroměřížský program reorganizace státní správy, vyd. II. Odbor NV, Praha 1948.
- KUČERA E. a kol.: Základy obecné teorie státu a práva, část B a C. Ústav státní správy, Praha 1982.
- LAZAREV B. M.: Vidy sootnošenija organov sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija. Sovetskoje gosudarstvo i pravo č. 5/1982, str. 33.
- LAZAREV B. M.: Kompetencija organov upravlenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1972.
- LENIN V. I.: Stát a revoluce. Vybrané spisy sv. 3. Svoboda, Praha 1974, str. 291.
- LENIN V. I.: Udrží bolševici státní moc? Vybrané spisy sv. 3. Svoboda, Praha 1974, str. 431.
- LENIN V. I.: Nejbližší úkoly sovětské moci. Vybrané spisy sv. 4. Svoboda, Praha 1974, str. 7.
- LENIN V. I.: Raději méně, ale lépe. Vybrané spisy sv. 5. Svoboda, Praha 1974, str. 718.
- LENIN V. I.: Deset tezí o sovětské moci. Spisy sv. 27. SNPL, Praha 1954, str. 147.
- LENIN V. I.: Hlavní úkoly diktatury proletariátu v Rusku. Spisy sv. 29. SNPL, Praha 1954, str. 97.
- LUKEŠ Z. a kol.: Československé správní právo. Panorama, Praha 1981.

- LUKJANOV A. I.: Rozvoj zákonodárství o sovětských zastupitelských orgánech moci. Lidové nakladatelství, Praha 1982.
- MARX K.: Občanská válka ve Francii. Svoboda, Praha 1950.
- Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Nauka, Moskva 1968.
- PISKOTIN M. I.: Demokratičeskij centralism, problemy sočtanija centralizacii i de-centralizacii. Sovetskoe gosudarstvo i pravo č. 5/1981.
- PLŠKOVÁ M.: Výkon státní správy národními výbory. UJEP, Brno 1982;
- Problemy obščej teorii socialističeskogo gosudarstvennogo upravlenija. Nauka, Moskva 1981.
- Sočtanije otraslevogo i territorialnogo upravlenija v SSSR a NDR. Akademia nauk SSSR, Institut gosudarstva i prava, Moskva 1982.
- SOJKA A.: K dalšímu vývoji úlohy odborů národních výborů. Správní právo 5/1976, str. 253.
- SOJKA A.: Několik úvah k otázkám horizontální a vertikální podřízenosti výkonných orgánů národních výborů. Správní právo č. 1/1978, str. 5.
- SOJKA A., VOPÁLKOVÁ R.: Hlavní tendence ve vývoji funkcí a organizační stavby národních výborů. ÚSS, Praha 1976.
- ŠKODA V.: Národní výbory, základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Svoboda, Praha 1975.
- ŠMÍD L. a kol.: Zákon o národních výborech a prováděcí předpisy. ÚSS, Praha 1983.
- TICHOMIROV Ju. A.: Vlast' i upravljenje v socialističeskom obščestve. Juridičeskaja literatura, Moskva 1968.
- VASILJEV V. I.: Demokratičeskij centralism v sisteme sovetov. Juridičeskaja literatura, Moskva 1973.
- VIŠNJAKOV V. G.: Dvojnoje podčinenije organov upravlenija narodnym chozjajstvom. Juridičeskaja literatura, Moskva 1967.
- VIŠNJAKOV V. G.: Struktura i štaty organov sovetckogo gosudarstvennogo upravlenija. Nauka, Moskva 1972.
- Zpráva o výsledcích empirického průzkumu některých základních otázek činnosti národních výborů a jejich poslanců v letech 1974—1975. ÚSP ČSAV, Praha 1976.

Základní stranické dokumenty a materiály:

- XIII. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1966.
- XIV. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1971.
- Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ. Svoboda, Praha 1974.
- XV. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1976.
- XVI. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1981.
- Sborník dokumentů k dalšímu zdokonalení práce národních výborů a jimi řízených organizací (1979—1982). Svoboda, Praha 1982.
- XVII. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1986.

ОТДЕЛЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ

Резюме

1. Работа направлена на два основных круга вопросов:

— проблематику разделения труда среди пленарного заседания, выборных органов и отделов национальных комитетов с указанием факторов, оказывающих влияние на формирование структуры отделов;

— анализ действующего правового урегулирования деятельности, горизонтальных и вертикальных взаимоотношений отделов; сведения о разделении труда и построении отделов составляют здесь основу для его оценки.

2. Отделы представляют собой прочную и незаменимую составную часть организации национального комитета. Их социально-экономическая основа состоит в объективно обусловленном разделении труда, которое выделяет управление в качестве особой деятельности. С этим связаны также основы функциональной и административно-организационной деятельности, которые становятся все более сложным процессом, требующим также соответствующего организационного устройства отделов, то есть, создания определенной структуры аппарата национального комитета.

Характерные черты деятельности отделов, которые в то же время выражают основные требования к их работе, можно обобщить в следующих пунктах:

— отделы (аппарат) являются „помощником“ национального комитета, работники понимаются в качестве „служителей народу“;

— высокая специальность и политичность;

— соблюдение правил этики в деятельности государственного управления;

— устранение бюрократизма;

— соблюдение социалистической законности;

— целеустремленность, концепционность работы;

— комплексность; отделы должны включать как всю деятельность национального комитета со специальной точки зрения, так и решать отдельные вопросы во взаимосвязи с задачами комплексного социально-экономического развития;

— непрерывность работы;

— деятельность должна быть простой, быстрой (своевременной) и исполнительно-недорогой, экономной;

— активность;

— инициативность.

3. Из заключений, сделанных в соответствующих главах, вытекает требовательность задач и функций национальных комитетов и из этого следующие требования к разведению труда. Для его точного определения не хватает одного анализа задач и функций, а следует заботиться о полном осуществлении принципов строительства и деятельности национальных комитетов.

Разделение труда в области функции по принятию решений основано на критерии важности, на политическом значении разрешаемых вопросов. Важные, значительные вопросы решаются, в частности, пленумом и выборными исполнительными органами. Дело касается не только решений программного, концепционного планового характера, а также любого другого решения, которое является важным по

своей актуальности, политическому значению. Остальные же вопросы решаются отделами (аппаратом) — это позволяет также сосредоточиться выборным органам на важных вопросах и задачах.

Наличие и постоянное расширение программных, концепционных документов, принимаемых пленумом и выборными органами, считаются автором основным и решающим инструментом, который делает возможным полный контроль отделов со стороны пленума и выборных органов и последовательную реализацию их ответственности. Указанные документы намечают точное направление, цель, или же также конкретные задачи, методы и формы деятельности отделов и, следовательно, на определенных этапах также строгий контроль за их выполнением.

Отделы незаменимы при выполнении функций по подготовке решений (инициатива, подготовка материалов, их корректировка и др.) и при их реализации в горизонтальной и вертикальной линиях (организация, координация, контроль).

4. Разделение труда в национальном комитете не состоит в разделении функций среди его органов таким образом, чтобы каждый из них осуществил определенные функции исключительно. Наоборот, оно основано на их пересечении, весьма тесной функциональной взаимосвязанности. Каждый орган „вносит“ в реализацию определенной функции в своей совокупности незаменимые качества, которые оказывают воздействие также на методы и формы деятельности.

5. Из разделения труда также вытекает, что специальность нельзя в случае отделов „измерять“ только в соответствии с потребностями осуществления государственного управления и специального руководства так, как определяется это законом о национальных комитетах. Отделы, а каждый из них в частности, должны на своем участке охватить с точки зрения специальности всю деятельность национального комитета таким образом, каким они должны в соответствии с потребностями комплексного экономического и социального развития предоставлять материал для выборных органов и реализовать их постановления.

6. С повышением качества деятельности отделов и их контроля непосредственно связано постоянное расширение участия граждан в их работе.

7. Структура аппарата — образование отдельных отделов — по принципам функциональному и отраслевому и их сочетанием находится по отношению к современным задачам под влиянием, в частности, тенденций

- специализации,
- децентрализации,
- концентрации по вертикальной и горизонтальной линиям.

В структуре аппарата можно предвидеть объединение однородных видов деятельности в отдельные органы, причем однородность не должна представлять собой аспект классической отрасли государственного управления так, как проявляется, например, у центральных органов, хотя и пока структура отделов этого аспекта придерживается. Указанный процесс будет иметь следствием увеличение звеньев также по вертикальной линии — образование „центров“ оперативных правомочий. Это развитие больше всех затронет аппарат национальных комитетов основного уровня и конкретную структуру аппарата нужно будет формировать таким образом, чтобы она соответствовала задуманной деятельности этих национальных комитетов.

8. Образование отделов во все большей степени будет преследовать дифференциацию по отдельным уровням и видам национальных комитетов и в рамках процесса концентрации поведет, видимо, к необходимости уточнить, или же по-новому определить некоторые их горизонтальные и вертикальные отношения, а также взаимоотношения между отделами. По мере усложнения видов административной де-

тельности и функциональной взаимосвязанности органов национального комитета появляются также сложные взаимоотношения между органами. Кроме классических схем отношений конструируются новые отношения, как требует этого содержание деятельности.

Взаимоотношения отделов следует, по мнению автора, актуально модифицировать, в частности, в зависимости от

а) горизонтальной концентрации путем сокращения числа звеньев, путем концентрации однородных функций в одном отделе;

б) координации деятельности между отделами и системы руководства, когда определенные отделы будут „покрывать“ прежде всего межотраслевые проблемы;

в) положение „классических“ функциональных отделов, которые с перспективой будут решать задачи комплексного экономического и социального развития;

г) создания „центров“ по вертикали в отраслях, управляемых национальными комитетами;

д) сотрудничества, или же координации деятельности с соответствующими подразделениями аппарата национальных комитетов вышестоящих и нижестоящих уровней (кроме отношений подчиненности, или же связанности, эти отношения будут несомненно усиливаться) и

е) в зависимости от необходимости тесного сотрудничества (или же разделения труда!) с отделами национальных комитетов на одинаковом уровне.

В работе высказывается мнение, согласно которому указанные тенденции могут привести также к определенной иерархии в системе отделов. Конкретный вид отношений в соответствии с уровнем национальных комитетов нужно решать дифференцированно всегда во взаимоотношении с их задачами и функциями.

Resümee

1. Die Arbeit ist auf zwei hauptsächliche Problembereiche ausgerichtet:

- die Problematik der Arbeitsteilung zwischen der Plenarsitzung, den gewählten Organen und den Fachabteilungen der Nationalausschüsse, gemeinsam mit der Angabe der Faktoren, die auf die Bildung der Struktur der Fachabteilungen einwirken;
- die Analyse der geltenden rechtlichen Regelung der Kompetenz, der horizontalen und der vertikalen Beziehungen der Fachabteilungen; die Erkenntnisse über die Arbeitsteilung und den Aufbau der Fachabteilungen sind hier die Grundlage für ihre Beurteilung.

2. Die Fachabteilungen sind ein fester und unvertretbarer Bestandteil der Organisation des Nationalausschusses. Ihre sozialökonomische Grundlage beruht in der objektiv bedingten Arbeitsteilung, die die Verwaltung als besondere Tätigkeit heraushebt. Damit verknüpft sind auch die Grundlagen der funktionellen und der organisatorischverwaltenden Tätigkeit, die zu einem immer komplizierterem Prozeß werden, der auch die entsprechende organisatorische Anordnung der Fachabteilungen, d. i. die Herausbildung einer bestimmten Struktur des Apparates des Nationalausschusses erforderlich macht.

Die charakteristischen Züge in der Tätigkeit der Fachabteilungen, die gleichzeitig auch die Hauptforderungen an ihre Arbeit zum Ausdruck bringen, können wir zusammenfassend in nachstehenden Punkten anführen:

- Fachabteilungen (der Apparat) sind „Helfer“ des Nationalausschusses, ihre Mitarbeiter werden als „Diener des Volkes“ aufgefaßt;

- hohes fachliches und politisches Niveau;

- Einhaltung der Regeln der Ethik in der Tätigkeit der Staatsverwaltung;

- Beseitigung des Bürokratismus;

- Wahrung der sozialistischen Gesetzlichkeit;

- Zielbewußtheit, konzeptcharakter der Arbeit;

- Komplexität; die Fachabteilungen müssen sowohl die gesamte Kompetenz des Nationalausschusses in fachlicher Hinsicht umfassen, wie auch einzelne Fragen lösen in der Relation zu den Aufgaben der komplexen ökonomischen und sozialen Entfaltung;

- Ununterbrochenheit der Tätigkeit;

- die Tätigkeit muß einfach, rasch (rechtzeitig) und effektiv, wohlfeil, wirtschaftlich sein;

- Aktivität;

- Initiative.

3. Aus den in den entsprechenden Kapiteln gezogenen Schlußfolgerungen ist ersichtlich, wie anspruchsvoll die gegenwärtigen Aufgaben und Funktionen der Nationalausschüsse und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Arbeitsteilung sind. Zu ihrer genauen Abgrenzung genügt nicht die bloße Untersuchung der Aufgaben und Funktionen, sondern man muß auch bedacht sein, um die vollständige Durchsetzung der Prinzipien des Ausbaus und der Tätigkeit der Nationalausschüsse.

Die Arbeitsteilung beruht auf dem Gebiete der Entscheidungsfunktion auf dem Kriterium der Erheblichkeit, der Wichtigkeit und der politischen Bedeutung der zu lösenden Fragen. Erhebliche, bedeutende Fragen werden besonders vom Plenum und den Vollzugsorganen gelöst. Es geht nicht bloß um Entscheidungen programmatischen, konzeptionellen, planmäßigen Charakters, sondern auch um die weiteren Entscheidungen jeder Art, die infolge ihrer Aktualität, ihrer politischen Bedeutung wichtig sind. Die übrigen Fragen werden von den Fachabteilungen (dem Apparat) erledigt — und dadurch wird es auch ermöglicht, daß die gewählten Organe sich auf bedeutende Aufgaben konzentrieren.

Die Existenz und ständige Ausweitung der programmatischen, konzeptionellen Dokumente, die vom Plenum und den gewählten Organen angenommen werden, betrachtet der Autor als das hauptsächlichste und entscheidende Instrument, das die volle Kontrolle der Fachabteilungen von seiten des Plenums und der gewählten Organe sowie auch die konsequente Realisierung ihrer Verantwortlichkeit zuläßt. Diese Dokumente bestimmen die genaue Richtung, das Ziel, gegebenenfalls auch die konkreten Aufgaben, Methoden und Formen der Tätigkeit der Fachabteilungen und damit auch in bestimmten Etappen die genaue Kontrolle ihrer Erfüllung.

Die Fachabteilungen sind unvertretbar bei der Erfüllung ihrer Funktionen bei der Vorbereitung der Entscheidungen (Initiative, Vorbereitung der Unterlagen, deren Korrektur u. a.) und bei ihrer Realisierung in horizontaler und vertikaler Linie (Organisation, Koordination, Kontrolle).

4. Die Arbeitsteilung im Nationalausschuß beruht keineswegs in der Aufteilung der Funktionen zwischen ihren Organen, so daß jedes von ihnen gewisse Funktionen ausschließlich zu erfüllen hätte. Sie beruht ganz im Gegenteil auf ihrer Überschneidung, der sehr engen funktionsmäßigen Verbundenheit. Jedes Organ leistet zur Realisierung einer bestimmten Funktion seinen „Beitrag“ von in der Gesamtheit unvertretbarer Qualität, wodurch auch die Methoden und Formen der Tätigkeit beeinflusst werden.

5. Aus der Arbeitsteilung ergibt sich auch, daß die fachliche Eignung bei den Fachabteilungen nicht bloß nach den Erfordernissen der Ausübung der staatlichen Verwaltung und der fachgemäßen Leitung „gemessen“ werden kann, so wie es das Gesetz über die Nationalausschüsse umschreibt. Die Fachabteilungen müssen, und zwar jede von ihnen auf besondere Art, auf ihrem eigenen Abschnitt vom Gesichtspunkt der fachlichen Eignung aus die gesamte Kompetenz des Nationalausschusses umfassen, so wie sie eben nach den Erfordernissen der komplexen ökonomischen und sozialen Entfaltung für die gewählten Organe die Unterlagen beschaffen und deren Beschlüsse realisieren müssen.

6. Mit der Steigerung der Qualität der Tätigkeit der Fachabteilungen und ihrer Kontrolle ist in direkter Verbindung die ständige Erweiterung der Beteiligung der Bürger an ihrer Arbeit.

7. Die Struktur des Apparates — die Herausbildung der einzelnen Fachabteilungen — nach den Prinzipien der Funktion und der Verzweigung und deren Kombination wird mit Rücksicht auf die gegenwärtigen Aufgaben beeinflusst besonders durch die Tendenzen der

- Spezialisierung,
- Dezentralisierung,
- Konzentration in horizontaler und vertikaler Linie.

In der Struktur des Apparates kann die Verschmelzung gleichartiger Tätigkeiten in einzelnen Organen vorausgesehen werden, wobei die Gleichartigkeit nicht den Gesichtspunkt eines klassischen Zweiges der Staatsverwaltung bedeuten muß, so wie

dies z. B. bei den Zentralorganen zum Ausdruck kommt, wenn auch die Struktur der Fachabteilungen vorerst noch diesen Gesichtspunkt einhält. Der angeführte Prozeß führt zu einer Vergrößerung der Glieder auch in der vertikalen Linie — zur Herausbildung von „Zentren“ operativer Rechtsbefugnisse. Diese Entwicklung erfaßt am meisten den Apparat der Nationalausschüsse der Grundstufe und die konkrete Struktur des Apparates wird so geformt werden müssen, daß sie der beabsichtigten Wirksamkeit dieser Nationalausschüsse entspricht.

8. Die Bildung von Fachabteilungen wird immer mehr der Differenzierung nach einzelnen Stufen und Arten von Nationalausschüssen folgen und im Rahmen des Konzentrationsprozesses wird sie offenbar zur Notwendigkeit führen, manche ihrer horizontalen und vertikalen Beziehungen und auch die Beziehungen zwischen den Fachabteilungen untereinander zu präzisieren oder event. neu zu umschreiben. Mit dem Anwachsen der Kompliziertheit der Verwaltungstätigkeiten und der funktionellen gegenseitigen Durchdringung der Organe der Nationalausschüsse kommt es auch zu komplizierten Bindungen der Organe untereinander. Außer den klassischen Schemata von Beziehungen werden neue Beziehungen konstruiert, so wie es der Inhalt der Tätigkeit erfordert.

Die Beziehungen der Fachabteilungen müssen, nach der Meinung des Verfassers, in aktueller Weise modifiziert werden, besonders in Abhängigkeit von der

a) horizontalen Konzentration, und zwar durch die Verminderung der Zahl der Glieder, durch die Konzentration gleichartiger Funktionen in einer Fachabteilung;

b) Koordination der Tätigkeit zwischen den Fachabteilungen und dem Gestions-system, nach welchem bestimmte Fachabteilungen das „Dach bilden“ werden besonders für zwischen den Zweigen befindliche Probleme;

c) Stellung „klassischer“ funktioneller Fachabteilungen, die in der Perspektive die Aufgaben der komplexen ökonomischen und sozialen Entfaltung bearbeiten werden;

d) Herausbildung von „Zentren“ in der Vertikale in Zweigen, die durch die Nationalausschüsse geleitet und verwaltet werden;

e) Zusammenarbeit resp. Koordination der Tätigkeit mit den entsprechenden Formationen des Apparates der Nationalausschüsse der höheren und niedrigeren Stufen (außer den Beziehungen der Unterordnung, bzw. der Gebundenheit an Akte, werden diese Beziehungen zweifellos stärker werden) und

f) der Abhängigkeit von der Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit (event. der Arbeitsteilung!) mit den Fachabteilungen der Nationalausschüsse auf der gleichen Stufe.

In der Arbeit wird die Ansicht ausgesprochen, daß die angeführten Tendenzen auch zu einer gewissen Hierarchie zwischen den Fachabteilungen führen können. Die konkrete Gestalt der Beziehungen nach den Stufen der Nationalausschüsse muß in differenzierter Weise, immer in der Relation zu ihren Aufgaben und Funktionen, gelöst werden.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE
Iuridica Monographia XLVIII — 1987

ODBORY NÁRODNÍCH VÝBORŮ

JUDr. VLADIMÍR VOPÁLKA, CSc.

Redakční rada: prof. JUDr. Antonín Růžek, CSc. (předseda), doc. RSDr. Ján Gronský, CSc. (místopředseda), JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc., prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc., doc. JUDr. Vladimír Němec, CSc., doc. JUDr. Miroslav Potočný, DrSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., JUDr. Rudolf Vokoun

Vydala Univerzita Karlova, Praha

| D | Obálku navrhl Jaroslav Příbramský

| D | Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Dáno do tisku 6. 10. 1986

Vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno, závod 1

Vydání 1. Náklad 500 výtisků Tem. sk. 02/29 Brož. Kčs 10,—