



Iuridica 2

juridica 2

OBSAH

Předmluva	85
<i>D. L. Zlatopolskij</i> : Rozvinutý socialismus a politické svobody v SSSR	89
<i>O. E. Kutafin</i> : Účast občanů v činnosti místních sovětů lidových poslanců	103
<i>K. Lapinskas</i> : Místní sověty lidových poslanců a účast občanů na řízení státních a společenských záležitostí	119
<i>A. K. Pumptutis</i> : Formy účasti veřejnosti na činnosti místních sovětů	129
<i>S. Svobodová</i> : Účast občanů v organizaci a činnosti místních zastupitelských sborů v socialistických zemích	139

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	85
<i>Златопольский Д. Л.</i> , Развитой социализм и политические свободы в СССР	89
<i>Кутафин О. Е.</i> , Участие граждан в деятельности местных советов народных депутатов	103
<i>Лапинскас К.</i> , Местные советы народных депутатов и участие граждан в управлении государственными и общественными делами	119
<i>Пумпутис А. К.</i> , Формы участия общественности в деятельности местных советов	129
<i>Свободова С.</i> , Участие граждан в организации и деятельности местных представительных учреждений в социалистических странах	139

PŘEDMLUVA

Čtenářům se dostává do rukou sborník statí, který je věnován významné aktuální otázce ve všech socialistických zemích — rozšiřování účasti pracujících na správě a řízení socialistického státu a společnosti. Sborník je jedním z výsledků družebních dohod, které Univerzita Karlova uzavřela s bratrskými univerzitami v SSSR na léta 1981—1985.

V současné době věnují komunistické a marxistické dělnické strany v socialistických státech značnou pozornost prohlubování socialistické demokracie, jejíž hlavní formou je ve všech socialistických zemích demokracie zastupitelská. Pracující lid uskutečňuje státní moc v těchto zemích prostřednictvím zastupitelských sborů, které jsou lidem voleny, lidem kontrolovány a lidu odpovědný.

Proto i pozornost vědy státního práva socialistických zemí se soustřeďuje na prohlubování postavení zastupitelských sborů, zejména místních orgánů moci, na zdokonalování jejich činnosti a forem práce, rozšiřování kompetence a pravomoci jejich volených orgánů a prohlubování postavení poslanců těchto sborů. Pozornost je dále soustředěna i na formy zapojování dalších občanů do veřejných záležitostí prostřednictvím místních zastupitelských sborů a jejich aktivů i jiných socialistických orgánů společenské aktivity. O formách účasti poslanců a dalších občanů, zejména v místních sovětech lidových poslanců, pojednávají statí předložené čtenářům v tomto sborníku. Aktuálnost zkoumání této problematiky zdůraznil na říjnovém zasedání ÚV KSSS v roce 1985 v souvislosti s projednáváním nové redakce programu KSSS generální tajemník ÚV KSSS Michail Gorbačov: „Principiální význam přikládáme těm bodům návrhu, které se týkají rozvoje politického systému sovětské společnosti a stále plnějšího uskutečňování socialistické samosprávy lidu.

Chtěl bych co nejvíce zdůraznit, že bez všestranného rozšiřování a prohlubování socialistické demokracie, tzn. bez vytvoření podmínek pro každodenní aktivní a efektivní účast všech pracujících, jejich kolektivů a organizací na řešení otázek života státu a společnosti, se nám nepodaří jít úspěšně kupředu. V iniciativě, energii a živé tvůrčí činnosti mas, v jejich uvědomělem a zainteresovaném postoji k úkolům budování nového zřízení — v tom viděl Lenin nejdůležitější zdroj síly a životnosti socialismu.

Rozvíjení opravdové lidovlády nabývá ještě většího významu dnes, kdy usilujeme o řešení mimořádně složitých úkolů v oblasti výroby, kultury a řízení. Cenný je každý reálný krok v rozšiřování informovanosti, upevňování kontroly zdola a prohlubování demokratických zásad v činnosti všech státních i společenských organizací. Musíme zkrátka co nejvíce využívat demokratickou podstatu socialismu a jeho životní potřebu žít z tvůrčí činnosti mas.“*)

Těsně se socialistickou demokracií, s účastí lidu na správě a řízení státních a společenských záležitostí souvisí především politická práva a svobody občanů, které neslouží pouze rozvoji osobnosti jednotlivce, ale zároveň i rozvoji celé socialistické společnosti, výstavbě komunismu. Pregnantním způsobem to vyjadřuje především ústava sovětského socialistického státu — Ústava SSSR z roku 1977. Navíc politická práva a svobody a jejich záruky v socialistickém státě mají dynamický charakter, neustále se rozvíjejí. Takové pojetí politických práv a svobod je obsahem příspěvku prof. D. L. Zlatopolského, předního sovětského státovědce.

Druhým autorem ve sborníku je prof. O. E. Kutafin, který se ve své užší specializaci zabývá teoretickými i praktickými otázkami výstavby místních zastupitelských sborů, především v SSSR. K nejdůležitějším formám zapojování občanů do řízení a správy patří, jak zdůrazňuje, stále komise sovětů lidových poslanců, ve kterých vedle poslanců pracují i občané nejrůznějších profesí a sfér společenského života a zejména národního hospodářství. Další formou účasti lidu na správě a řízení je práce občanů v orgánech společenské aktivity obyvatelstva, jako jsou (i u nás známé jako aktivity národních výborů) uliční a domovní výbory, dále rady klubů pracujících, spotřebitelské a stravovací komise, dobrovolné lidové družiny, soudružské soudy atd.

Problematicke účasti sovětských občanů na činnosti místních sovětů lidových poslanců jsou věnovány i další příspěvky sovětských autorů, dokumentující reálnost sovětské všelidové demokracie a mnohost forem účasti sovětských občanů na správě a řízení sovětské společnosti rozvinutého socialismu.

Srovnávacím způsobem analyzuje ve svém příspěvku účast občanů na organizaci a činnosti místních orgánů státní moci v socialistických zemích, a to zejména v SSSR, BLR a PLR, doc. S. Svobodová z pražské právnické fakulty. Ukazuje na rozmanitost forem této účasti, z nichž některé pokládá za projev přímé demokracie. I když v pojetí přímé demokracie není mezi státovědci socialistických zemí, včetně ČSSR, zcela jednotný názor, je zásluhou autorky, že vysvětluje, které způsoby účasti občanů na orga-

*) Rudé právo, 16. 10. 1985, str. 6.

nizaci a v činnosti místních orgánů státní moci pokládá za projev přímé demokracie.

Sborník jako celek pak nepochybně prokazuje, že pojmu demokracie dává reálný obsah pouze socialistické společenské zřízení, že demokracie je možná a plně se rozvíjí jen za socialismu, ve společnosti osvobozené práce.

Prof. JUDr. St. Zdobinský, CSc.

ROZVINUTÝ SOCIALISMUS A POLITICKÉ SVOBODY V SSSR

PROF. D. L. ZLATOPOLSKIJ, DrSc.,
zasloužilý vědecký pracovník RSFSR

Politické svobody, jako svoboda slova, tisku, shromažďování, jsou nejdůležitější součástí svobody osobnosti, odrážející její postavení v dané společnosti. V politických svobodách se zrcadlí vzájemná souvislost mezi osobností a státem, která pramení z obsahu společenských vztahů, ze samotné podstaty vládnoucího řádu. Není náhodné, že výklad politických svobod z pozic dělnické třídy a buržoazie, za socialismu a za kapitalismu je nejen odlišný, ale také v mnohém protikladný.

„Politické svobody pro nás,“ zdůrazňoval V. I. Lenin, „znamenají svobodu lidu rozhodovat o svých všelidových státních záležitostech.“¹⁾ Historická zkušenost potvrdila hlubokou pravdivost leninské myšlenky, že skutečná svoboda osobnosti, reálná politická svoboda je možná pouze za socialismu. Vybudování rozvinuté socialistické společnosti v SSSR a přijetí nové ústavy Sovětského svazu znamenaly další podstatné rozšíření politických a ostatních svobod všech sovětských občanů.

I.

Svoboda neexistuje sama o sobě, ale v rámci současné socialistické a buržoazní společnosti a projevuje se především jako svoboda osobnosti a tudíž jako atribut určitých tříd, národností, národů a jiných sociálních společenství lidí. Přesto otázka svobody se musí řešit zásadně ve vztahu k celé společnosti, jako problém sociálních vztahů působících ve společnosti a nikoli jako problém vztahující se k jednotlivé osobě.²⁾ Tato skutečnost se vysvětluje tím, že člověk je historická bytost, která vždy vystupuje a jedná v rámci určitých společenských vztahů. Totéž platí i o současné historické etapě. Vztahy existující v jakékoli společnosti, vztahy politické, ekonomické, státní, národnostní, finanční, pracovní, rodinné, morální, náboženské a jiné, jsou neuvěřitelně mnohotvárné. V dů-

¹⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 6, Praha 1953, str. 368.

²⁾ Viz Kendzjuno Janagida: Filosofija svobody. Moskva 1958, str. 104.

sledku vývoje společnosti okruh těchto vztahů stále roste a samotné vztahy se stávají složitějšími.

Marxisticko-leninská filozofie proto vychází z toho, že člověka a zejména jeho individuální svobodu je možné chápat pouze v souvislosti se společností a s neobyčejně různorodými společenskými vztahy, které v ní působí. K. Marx zdůrazňoval, že lidská podstata není pouhá abstrakce, náležející jednotlivému individuu. „Ve své skutečnosti je to souhrn společenských vztahů.“³⁾

Svoboda je nejdůležitější politická kategorie současné společnosti, je produktem jejího vývoje a zároveň v mnohém určuje perspektivu jejího budoucího pohybu. Svoboda je nevyhnutelně spojená s určitými politickými, ekonomickými a jinými cíli, snahami, přáními, tužbami nejen osobnosti, ale také tříd, národností, národů a jiných sociálních společenství.

Marxisticko-leninská filozofie vychází z toho, že svoboda je spojena s materiálním světem obklopujícím člověka — s přírodou, společností a působícími v nich zákony. Svoboda představuje panství člověka, jeho moc nad silami přírody, nad vztahy působícími ve společnosti.

Vývoj dějin svědčí o tom, že člověk stále více proniká do tajů přírody, která jej obklopuje. Pro ilustraci stačí připomenout pouze dvě sféry přírody, a to nekonečný vesmír a bezbřehý oceán mikrosvěta. V šedesátých a sedmdesátých letech 20. století člověk pronikl do vesmíru, vstoupil na Měsíc, dopravil na Venuši orbitální stanici se speciálním zařízením za účelem zkoumání této planety; pronikl do tajemného mikrosvěta a dosáhl přitom významných úspěchů. V důsledku neustálého odhalování zákonitostí a tajů přírody moc člověka nad přírodou stále více a více vzrůstá a tím také se rozšiřuje sféra jeho svobody.

Vývoj přírody, společnosti a samotného člověka probíhá na základě působení objektivních zákonů. A proto v otázce dosažení svobody, jakož i v jiných základních otázkách filozofie, má významnou úlohu teorie poznání. Na rozdíl od idealismu a agnosticismu tato teorie uznává objektivní realitu vnějšího světa, působení zákonů v přírodě, společnosti, v duševním životě lidí, možnost a nutnost jejich poznání. Z toho vyplývá, že svoboda vůbec nespočívá v zdánlivé nezávislosti na zákonech přírody a společnosti, ale v jejich poznání a na tomto základě vznikající možnosti využívat těchto zákonů s určitými cíli.

Nejen v přírodě, ale i ve společnosti působí zákony nezávisle na vůli a vědomí lidí. Do té doby, dokud člověk nepoznal mechanismus působení těchto zákonů, nezřídka vystupují proti němu jako slepé, nepřátelské síly. B. Engels napsal: „Společensky účinné síly působí, dokud jsme je nepoznali a nepočítáme s nimi, úplně stejně jako přírodní síly: slepě, násilně,

³⁾ K. Marx a B. Engels: Spisy, sv. 3. Praha 1962, str. 118.

ničivě. Jakmile jsme je však poznali, jakmile jsme pochopili jejich činnost, jejich směřování, jejich účinky, záleží už jen na nás, zda je budeme stále víc podrobovat své vůli a jejich prostřednictvím dosahovat svých cílů.“⁴⁾

Působení všech těchto sil ve vztahu k přírodě, společnosti, není ničím jiným než historickou nutností. Proráží si cestu nejen v důsledku uvědomělé činnosti lidí, ale také prostřednictvím tisíce nahodilostí. V. I. Lenin, když se zamýšlí nad úvahami B. Engelse o svobodě v jeho významné práci „Anti-Dühring“, uvádí, že ta či ona zákonitost ještě nemusí být poznána člověkem. „Engels nepochybuje o tom, že existuje ‚slepá nutnost‘“, píše V. I. Lenin, „uznává, že existuje nutnost člověkem nepoznaná.“⁵⁾

To znamená, že historická nutnost nemůže být ztotožňována s vynuceným, bezvýhodným postavením lidí a svoboda vůle člověka s jeho svobodou jednání. Svoboda člověka spočívá v jeho aktivní tvůrčí činnosti, v ovládání stále nových a nových zákonů působících v přírodě a společnosti. „Vývoj vědomí u každého jednotlivého lidského individua a vývoj kolektivních poznatků všeho lidstva,“ psal V. I. Lenin, „nám na každém kroku ukazuje, . . . jak se mění slepá, nepoznaná nutnost v ‚nutnost o sobě‘, v poznanou ‚nutnost pro nás‘.“⁶⁾

Z toho plyne, že v marxisticko-leninské filozofii celá živá lidská praxe vstupuje do teorie poznání. Především tato praxe tvoří základ, reálnou bázi teorie poznání. Přitom se formuje objektivní kritérium pravdy: dokud nepoznáme zákony přírody a tyto zákony existují a působí mimo naše poznání, jsme otroky „slepé nutnosti“. Jakmile jsme tyto zákony poznali — jsme vládci přírody.

Sociálně historické zkušenosti tedy svědčí o nerozlučném spojení svobody a nutnosti. Zároveň se v samotné praxi svoboda nevyhnutelně spojuje s odpovědností. Současná filozofická literatura odhaluje vzájemnou spojitost a závislost svobody a odpovědnosti. „Svoboda,“ poznamenávají R. I. Kosolapov a V. S. Markov, „je využití poznané nutnosti pro dosažení cílů a odpovědnost je směrem činnosti, ve které se tato svoboda realizuje.“⁷⁾

Poznání zákonů působících v přírodě a společnosti a možnost jejich využití v zájmu socialismu je jedním z hlavních směrů rozvoje socialistické společnosti, včetně zralého socialismu. Avšak k tomu, aby se možnost využívat zákony přírody a společnosti přeměnila ve skutečnost, je nutná uvědomělá historická tvůrčí činnost osvobozeného lidu. V tomto postupu socialismu k pokroku svoboda a odpovědnost neexistují jeden bez druhého.

⁴⁾ K. Marx a B. Engels: Spisy, sv. 20. Praha 1966, str. 277.

⁵⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 14. Praha 1957, str. 197.

⁶⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 14. Praha 1957, str. 198.

⁷⁾ R. I. Kosolapov, V. S. Markov: Svoboda a odpovědnost. Moskva 1969, str. 72.

„Svoboda a odpovědnost“, jak správně uvádí L. D. Vojevodin, „jsou nerozdělitelné jako dvě stránky sociálně historické nutnosti.“⁸⁾

II.

To, že svoboda osobnosti a s ní spojené politické svobody jsou předmětem ostrých ideologických diskusí a politického boje mezi socialismem a kapitalismem, je odůvodněno praktickým významem svobody, její třídní povahou.

V kapitalistické společnosti, v podmínkách buržoazní demokracie, se práva a svobody získané dlouhodobým bojem lidových mas proti vykořisťovatelům poskytují jednotlivému občanu především do té míry, v jaké on sám vystupuje buď jako jedinec, který bojuje za svůj individuální úspěch, nebo jako zástupce buržoazního vlastnictví, buržoazních sdružení, buržoazních názorů.

Vykořisťovatelé se nebojí svobody izolovaného individua. Jejich ideologové se pokoušejí takovou svobodu ukázat jako hodnotu, která je absolutní pro všechny, ve stejné míře pro kapitalistu jako i pro dělníka.

Buržoazie však odvrhuje buržoazně demokratické svobody, jakmile vzniká nebezpečí, že se pracující a vykořisťované masy sjednotí. Avšak pracující a vykořisťovaní mohou využívat svých práv a svobod ve svém zájmu pouze do té míry, nakolik jsou jednotni a sjednoceni, nakolik je úspěšný jejich boj proti kapitalistickému vykořisťování a celému buržoaznímu řádu. A v těchto případech represivní aparát vládnoucí třídy zpravidla bezohledně potlačuje politické svobody.

Politické svobody v buržoazních státech jsou spolehlivým a jemným nástrojem politického panství vykořisťovatelů. Buržoazní ideologové a oportunisté podle slov V. I. Lenina „... vychvalují buržoazní demokracii, nazývajíce ji »demokracií« vůbec nebo, což je ještě hloupější a ještě nehoráznější, »čistou demokracií«“.⁹⁾

Imperialistická buržoazie a její přísluhovači využívají s neobyčejným cynismem hesla svobody, které má tak významnou hodnotu u lidových mas, a to proto, aby nepřipustila reálné uskutečnění politických svobod v životě pracujících. Uveďme alespoň jeden příklad. Dělnická třída, její politické strany za cenu ohromného úsilí vytvářejí vlastní tisk pro propagandu, obranu svých zájmů, cílů, názorů. Veškerý ostatní obrovský aparát prostředků masové informace — tisk, rozhlas, televize — je monopolizován buržoazií. Slouží především jejím třídním zájmům, vyjadřuje

⁸⁾ L. D. Vojevodin: Konstitucionnyje prava i objazannosti sovetskich graždan. Moskva 1972, str. 67.

⁹⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 29. Praha 1955, str. 306.

její světový názor, šíří její názory a mravy, napomáhá upevňování jejího politického a ekonomického panství.

Jinak je tomu v socialistických státech, kde veškeré materiální prostředky zabezpečující uskutečňování svobody osobnosti náleží dělnické třídě, všem pracujícím.

B. Engels již více než před sto lety napsal, že základem svobody osobnosti může být pouze „... taková organizace výroby, v níž na jedné straně nemůže nikdo svalit na jiné svůj podíl produktivní práce, této přirozené podmínce lidské existence, v níž se na druhé straně produktivní práce stane z prostředku porobení prostředkem osvobození člověka...“¹⁰⁾

Takový stav vzniká za socialismu, v němž se dosahuje souladu základních zájmů osobnosti a zájmů společnosti — zájmů ekonomických. Harmonickému souladu vztahů mezi osobností a státem napomáhá také zásadně nový, lidový charakter státní moci, ideová a politická jednota sovětské společnosti, přátelství mezi národy, vlastenectví a internacionalismus, kolektivistická morálka.

V SSSR a v ostatních socialistických zemích svoboda slouží zájmům lidových mas, výstavbě nové socialistické a komunistické společnosti. Je reálným statkem, kterého ve stejné míře využívá každý občan, všechny sociální vrstvy — dělníci, rolníci, inteligence, více než sto národů a národností SSSR, veškerý sovětský lid.

Ústava SSSR zakotvuje a zaručuje nebývale široký katalog sociálně ekonomických, politických a také osobních práv a svobod, který je nemyšlitelný v podmínkách buržoazních zemí, včetně těch, jejichž politikové a ideologové lícoměrně vykřikují o „právech a svobodách člověka“.

Sociálně ekonomická práva (právo na práci, odpočinek, ochranu zdraví, právo na obydlí, vzdělání a jiná), osobní práva a svobody (nedotknutelnost osobnosti a obydlí, listovní tajemství, svoboda svědomí) v našem všelidovém státě mají stejně pevné záruky jako politické svobody: svoboda slova, tisku, shromažďování, mítinků, průvodů a demonstrací; právo každého občana účastnit se řízení státních a společenských záležitostí, projednávání a schvalování zákonů a rozhodnutí celostátního a místního významu; právo sdružovat se ve společenské organizace; právo podávat státním orgánům a společenským organizacím návrhy na zlepšení jejich činnosti, kritizovat nedostatky v jejich práci; volební právo.

Když se obrátíme k obsahu politiky, k vzájemné souvislosti politiky a veškeré činnosti pracujících, tj. k samotné podstatě, zvláště zjevně vystupuje přednost reálných politických svobod za socialismu ve srovnání s vyhlášenými, avšak zbavenými skutečného politického obsahu jejich buržoazními formami. „Politika,“ jak poukazoval V. I. Lenin, „je účast

¹⁰⁾ K. Marx a B. Engels: Spisy, sv. 20. Praha 1966, str. 289.

na státních záležitostech, zaměření státu, vymezení forem, úkolů a obsahu činnosti státu.“¹¹⁾

Svobody zakotvené v Ústavě SSSR mají jasný cíl — zapojit každého občana do řízení státu a společnosti.

Uskutečňování politických svobod za socialismu má, vezmeme-li v úvahu jejich těsné spojení s účastí občanů na řízení státu a společnosti, dva vážné důsledky.

Za prvé, používání politických svobod je nerozlučně spojeno s plněním povinností vůči společnosti. Každý občan je povinen dodržovat Ústavu SSSR a sovětské zákony; střežit zájmy sovětského státu, přispívat k upevňování jeho síly a autority, bránit socialistickou vlast; každý praceschopný občan je povinen svědomitě pracovat v jím zvolené oblasti společensky prospěšné činnosti, dodržovat pracovní kázeň; chránit a upevňovat socialistické vlastnictví, bojovat proti rozkrádání a proti plýtvání státním a společenským majetkem; cítit národní důstojnost ostatních občanů, upevňovat přátelství národů a národností Sovětského svazu. Taková jednota politických práv a povinností občanů svědčí o organickém spojení svobody a odpovědnosti za socialismu.

Za druhé, využívání politických svobod odhaluje v osobnosti tvůrčí síly, napomáhá jejímu všestrannému rozvoji, zvláště rozvoji politické kultury, vytváření širokého rozhledu, státnického přístupu k věci, samostatnosti a aktivity.

Uskutečňování politických svobod napomáhá podstatnému upevňování státu a zároveň efektivně podporuje všestranný rozvoj osobnosti. V tom spočívají zdroje harmonického souladu zájmů státu a osobnosti, který existuje jen za socialismu. Tuto harmonii zájmů vyjadřuje čl. 20 Ústavy SSSR v podobě známého komunistického ideálu, který zformulovali K. Marx a B. Engels v „Manifestu komunistické strany“ — „Svobodný rozvoj každého je podmínkou svobodného rozvoje všech.“¹²⁾

Sovětský všelidový stát, jenž se řídí uvedeným marxistickým postulátem, pokládá za svůj cíl rozšiřovat reálné možnosti zabezpečující, aby občané mohli využít svých tvůrčích sil, schopností a talentu k všestrannému rozvoji osobnosti. Tato důležitá teze je zakotvena v Ústavě SSSR (čl. 20). Tak se vytvářejí všechny nezbytné podmínky pro stálý růst politické aktivity sovětských občanů, pro všestranné uskutečňování jejich politických svobod.

Politické a jiné svobody občanů v socialistickém státě se uskutečňují na základě zásad zakotvených v Ústavě SSSR — včetně zásady rovnoprávnosti občanů, socialistického humanismu a proletářského internacio-

¹¹⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 41. Praha 1968, str. 364.

¹²⁾ K. Marx a B. Engels: Spisy, sv. 4. Praha 1958, str. 450.

nalismu. V Ústavě SSSR je zákonodárně zakotvena rovnost práv občanů bez ohledu na národní a rasovou příslušnost i na pohlaví. Toto ustanovení, stejně jako jiné právní normy zakotvující svobodu osobnosti, vyjadřuje nejen proletářský internacionalismus, ale rovněž socialistický humanismus. Lze to vysvětlit tím, že uvedené zásady jsou důležitou součástí marxisticko-leninského světového názoru. Podle názoru V. I. Lenina humanismus, lidumilství jsou nejzákladnější, nejelementárnější zásady, přesvědčení a principy veškeré demokracie.¹³⁾ Skutečná svoboda osobnosti za socialismu je možná i proto, že základem vzájemných vztahů mezi státem a osobností jsou ušlechtilé ideály humanismu a internacionalismu.

III.

Odcizení mezi státem a osobností, které je vlastní buržoaznímu zřízení založenému na soukromém vlastnictví, a antagonistické rozpory existující mezi nimi se překonávají pouze v podmínkách socialistického zřízení. Socialismus založený na společenském vlastnictví výrobních prostředků navždy odstranil vykořisťování člověka člověkem a vytvořil všechny potřebné podmínky pro nové, světovým dějinám dosud neznámé vztahy mezi státem a osobností.

Historické zkušenosti svědčí o tom, že pouze socialismus vytváří objektivní podmínky pro skutečnou svobodu lidské osobnosti, která je zároveň základem všestranného rozvoje schopností a talentu člověka. Takovými objektivními podmínkami existujícími v socialistické společnosti jsou: socialistická hospodářská soustava, socialistické vlastnictví výrobních prostředků a výrobní vztahy, které se vytvářejí za těchto podmínek.

Protikladnost vlastnických vztahů buržoazní a socialistické společnosti má za následek nesmiřitelnost koncepcí svobod v těchto odlišných sociálních formacích. Ve středu socialistické koncepce stojí sama osobnost, její možnosti účastnit se pokorování přírody, řídit státní záležitosti, možnost jejího tvůrčího a harmonického rozvoje. Středem buržoazní doktriny o svobodě je soukromé vlastnictví; přitom jako hlavní kritérium svobody vystupuje možnost mít toto vlastnictví.

Mezinárodní zkušenosti z vývoje reálného socialismu potvrzují objektivní historickou spravedlnost socialistické koncepce svobody. Dynamismus, jenž je organicky vlastní socialismu, jeho neustálé zdokonalování, jeho postup směrem k pokroku je doprovázen vývojem vztahů mezi státem a osobností. V důsledku toho s postupem vývoje socialismu se stále více naplňuje harmonie zájmů mezi státem a osobností.

¹³⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 18. Praha 1957, str. 323.

Nová etapa rozvoje socialismu v SSSR, vybudování rozvinuté socialistické společnosti, vedla k dalšímu zdokonalování svobody osobnosti a k zakotvení nových základních práv, svobod a povinností občanů v ústavě. Rozvoj svobody osobnosti se ubírá dvěma směry: za první, ústava zakotvuje nová práva, svobody a povinnosti, rozšiřuje se jejich katalog; za druhé, podstatně se zvětšuje rozsah materiálních záruk základních práv a svobod občanů.

Tento proces znamená, že zároveň s vývojem socialismu probíhají také podstatné kvalitativní změny institutu základních práv, svobod a povinností občanů. Před vybudováním základů socialismu nebylo v Ústavě SSSR ani v ústavách svazových republik zakotveno právo na práci, vzdělání, sociální zabezpečení ve stáří, při ztrátě pracovní schopnosti a v případě nemoci. Tehdy ještě nebyly vytvořeny materiální podmínky, které by mohly zaručovat uskutečňování výše uvedených a některých dalších základních práv občanů. Teprve když národy SSSR započaly s výstavbou rozvinutého socialismu, v Ústavě SSSR z roku 1936 byla zakotvena tato a řada jiných základních práv a svobod občanů.

Nová etapa — vybudování rozvinuté socialistické společnosti v SSSR — vede k dalšímu zdokonalování svobody osobnosti a k zakotvení nových základních práv, svobod a povinností občanů v ústavě. Nutnost takového řešení dané problematiky je určována současným obdobím vývoje naší společnosti.

Ústava SSSR z roku 1977 je ústavou rozvinutého socialismu, která poprvé zakotvuje nové politické a jiné svobody, nová základní práva a povinnosti občanů. K nim náleží politické svobody, jako např. právo každého občana účastnit se řízení státních a společenských záležitostí, projednávání a schvalování zákonů a rozhodnutí celostátního a místního významu (čl. 48); právo podávat státním orgánům a společenským organizacím návrhy na zlepšení jejich činnosti a kritizovat nedostatky v jejich práci (čl. 49); do této skupiny také patří nová ústavní povinnost ctít národní důstojnost ostatních občanů a upevňovat přátelství národů a národností sovětského mnohonárodního státu (čl. 64), která má výrazně politický charakter. Mezi nové svobody a základní práva, které poprvé jsou zakotveny v Ústavě SSSR z roku 1977, náleží také svoboda vědecké, technické a umělecké tvorby (čl. 47); právo na ochranu zdraví (čl. 42); právo na obydlí (čl. 44); právo užívat kulturního bohatství (čl. 46) a jiné.

V Ústavě SSSR z roku 1977 jsou utvrzeny nové materiální záruky základních práv a svobod občanů. Na jedné straně jsou to materiální záruky základních práv a svobod, které nebyly upraveny v Ústavě SSSR z roku 1936, na druhé straně to jsou nové materiální záruky těch základních práv, která byla zakotvena i v dříve platném základním zákonu SSSR i v Ústavě SSSR z roku 1977. Např. svoboda slova, tisku, shromažďování,

mítinků, průvodů a demonstrací je dnes zajištěna nejen tím, že pracujícím a jejich organizacím jsou dány k dispozici veřejné budovy, ulice a náměstí, ale i novými zárukami, jako je rozsáhlé rozšiřování informací a možnost využívat tisku, televize a rozhlasu.

Rozvinutý socialismus, růst materiálních možností společnosti a státu, zlepšování životních podmínek, vzestup kultury, vzdělání a růst uvědomělosti lidí vtiskují socialistické demokracii, základním právům a svobodám občanů větší účinnost.

Tento proces závisí nejen na objektivních podmínkách, ale také na samostatnosti a aktivitě mas. Právě proto tak velkého významu nabývá úkol neustále zvyšovat politickou kulturu každého občana, rozvíjet právní vědomí lidových mas, jejich schopnost využívat politických svobod.

Za rozvinutého socialismu politické svobody jsou nejen výsledkem, produktem socialistických společenských vztahů, ale též jedním z důležitých prostředků dalšího pokroku a zdokonalování socialistického způsobu života.

Tuto dvojjedinou úlohu politických svobod a perspektivy jejího budoucího rozvoje vyjadřuje Ústava SSSR z roku 1977. „Socialistické zřízení,“ jak se praví v čl. 39, „zajišťuje rozšiřování práv a svobod a neustálé zlepšování životních podmínek občanů podle uskutečňování programů sociálně ekonomického a kulturního rozvoje.“

IV.

Důležitým aspektem, charakterizujícím politické svobody v socialistické společnosti, je jejich vztah k politickému systému této společnosti. Politické svobody v SSSR jsou těsně spjaty s každou složkou politického systému, tj. všelidovým státem a s jeho zastupitelskými sbory — sověty, společenskými organizacemi, pracovními kolektivy a s komunistickou stranou, vedoucí a usměrňující silou sovětské společnosti, jádrem jejího politického systému.

Sovětský stát v období rozvinutého socialismu je politickou organizací všeho lidu. Socialistický všelidový stát, jak je řečeno v Ústavě SSSR, vyjadřuje „... vůli a zájmy dělníků, rolníků a inteligence, pracujících všech národů a národností země“. Sovětský všelidový stát představuje novou etapu v rozvoji tvůrčí činnosti socialistického státu v době, kdy jeho bezprostředním cílem je vybudovat beztrždní socialistickou společnost.

Veškerá činnost sovětského státu za těchto podmínek je nerozlučně spjata s rozšiřováním socialistické demokracie, rozvojem všech forem lidové vlády, nejúplnějším a nejefektivnějším využitím politických svobod. Právě proto novou podstatnou skutečností, která charakterizuje svobodu osobnosti ve všelidovém státě včetně jejich politických svobod, je to, že Ústava

SSSR z roku 1977 zakotvuje povinnosti státu vůči každému občanu. Podle Ústavy SSSR sovětský stát představovaný jeho státními orgány a funkcionáři je povinen projevovat úctu k osobnosti a chránit práva a svobody občanů (čl. 57).

Politické svobody v socialistickém státě jsou rovněž nerozlučně spjaty se zastupitelskými sbory — sověty, které tvoří jeho politický základ.

Vydobytí socialistických politických svobod dělnickou třídou a všemi pracujícími v říjnu 1917 bylo nevyhnutelně doprovázeno budováním nových, socialistických zastupitelských sborů. Z toho vyplývá, že na jedné straně zrod zastupitelské soustavy SSSR je spojen s politickými svobodami. Na druhé straně samotné politické svobody jsou plodem socialistických zastupitelských sborů, bez jejichž vytvoření by nebylo možné stvrdit tyto politické svobody.

Těsné spojení lidových zastupitelských sborů a politických svobod se neomezuje pouze na období jejich vzniku. Bude existovat tak dlouho, dokud existuje stát a jeho orgány. Toto spojení se projevuje také v tom, že skutečně lidové zastupitelské sbory mohou správně pracovat a co nej přesněji vyjadřovat vůli lidu jen v podmínkách skutečné politické svobody. Především politické svobody poskytují prostor pro formování veřejného mínění a poté i vůle lidu v nejvyšším zastupitelském sboru, zabezpečují zapojování pracujících do správy státu, vytvářejí potřebné podmínky pro svobodné vyjádření vůle každého voliče a všeho sovětského lidu ve volbách do všech zastupitelských sborů, počínaje vesnickým sovětem lidových poslanců až po Nejvyšší sovět SSSR.

Nerozlučné sepětí zastupitelské soustavy s politickými svobodami má zvláštní význam v činnosti nejvyššího zastupitelského sboru — Nejvyššího sovětu SSSR. V souladu s objektivními podmínkami rozvoje sovětské společnosti Nejvyšší sovět SSSR zákonodárně upravuje nová ústavní práva a svobody sovětských občanů. Tato skutečnost nachází své konkrétní vyjádření v základním zákoně všelidového státu — v Ústavě SSSR z roku 1977. Schválením ústavy Nejvyšší sovět SSSR vytvořil nové příznivé podmínky pro činnost celé soustavy zastupitelských sborů, pro účinnější účast občanů SSSR na správě státu.

Spojení společenských organizací s politickými svobodami je dvojité: za prvé, společenské organizace vystupují jako jeden z prvků politického systému, který působí vzájemně s politickými svobodami; za druhé, ve vytvoření a v činnosti společenských organizací se konkrétně projevuje jedna z politických svobod.

Podle ústavy občané SSSR v souladu s cíli komunistické výstavby „mají právo sdružovat se ve společenské organizace, které pomáhají rozvíjet politickou aktivitu a iniciativu a uspokojovat jejich mnohostranné zájmy“ (čl. 51). Občané SSSR jsou členy různých společenských organi-

zací: odborů, družstev, mládežnických, sportovních a branných organizací, kulturních, vědeckých a technických společností.

Odbory sdružující v současné době 126 miliónů členů, Komunistický svaz mládeže, který sjednocuje ve svých řadách 40 miliónů chlapců a dívek, a další společenské organizace hrají významnou úlohu ve státní výstavbě a při řešení důležitých politických záležitostí. Aktivně se zúčastňují takové formy uskutečňování státní moci, jako jsou volby do zastupitelských sborů — do sovětů lidových poslanců, jichž je více než 51,5 tisíce.

Společenské organizace se přitom podílejí na vytváření volebních komisí, navrhuji své kandidáty na poslance, uskutečňují kontrolu nad volbami. Společenským organizacím náleží významná úloha při formování pokynů voličů, při skládání účtů poslanci ze své práce a z práce sovětu voličům, při odvolání poslance, který zklamal důvěru voličů.

Zvláštní význam má účast společenských organizací na zákonodárné činnosti. Celosvazovým orgánům společenských organizací podle Ústavy SSSR z roku 1977 náleží právo zákonodárné iniciativy v Nejvyšším sovětu SSSR, tj. právo předkládat k projednání návrhy zákonů. Ve svazových a autonomních republikách patří stejné právo příslušným republikovým orgánům společenských organizací. Nejdůležitější funkcí společenských organizací, která má státoprávní význam a byla poprvé zakotvena v Ústavě SSSR, je povinnost chránit práva a svobody občanů (čl. 57).

Činnost společenských organizací v oblasti státní výstavby, účast desítek a stovek miliónů jejich členů na řízení státu za rozvinutého socialismu svědčí o tom, že je to jedna z forem socialistické lidovlády, která působí společně a souběžně se zastupitelskou a přímou demokracií.

Každá složka politického systému ve své činnosti, zejména při řešení otázek státní výstavby, aktivně využívá politických svobod. Platí to i pro pracovní kolektivy, jimž náleží významná úloha nejen v projednávání a rozhodování otázek při řízení podniků a zařízení, např. zlepšení pracovních a životních podmínek, ale i v rozhodování státních záležitostí.

Pracovní kolektivy vysílají své zástupce do volebních komisí pro volby do sovětů, mají právo navrhopvat kandidáty na poslance všech sovětů včetně Nejvyššího sovětu SSSR, mohou dát podnět k odvolání poslance a taktéž projednat a rozhodovat o této otázce. Poslanci sovětů skládají účty ze své práce a činnosti sovětů nejen voličům, ale i pracovním kolektivům, které navrhly jejich kandidatury na poslance.

Zkušenost mnohých místních sovětů svědčí o tom, že pracovním kolektivům se předkládají k posouzení velmi důležité otázky státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby. Tak např. každé dva roky sovět lidových poslanců Tomské oblasti předkládá k posouzení pracovním kolektivům návrh rozhodnutí o správní odpovědnosti za porušení veřejného

pořádku na území Tomské oblasti. V téže oblasti i městské sověty předkládají pracovním kolektivům návrhy svých rozhodnutí k posouzení.

Jádrem politického systému sovětské společnosti, jeho vedoucí a usměrňující silou je Komunistická strana Sovětského svazu. KSSS stanoví politickou strategii výstavby komunismu, rozvoje celého politického systému společnosti — všelidového státu, zastupitelských orgánů, společenských organizací, pracovních kolektivů. Strana přitom vyjadřuje své politické ideje v zásadních politických a ideologických dokumentech, které přispívají k rozvoji politického systému společnosti, k zdokonalování demokracie a k rozvoji politických a jiných svobod občanů. Na tomto základě KSSS řídí gigantickou přetvářející činnost zaměřenou na upevňování celého politického systému — státu a jeho zastupitelských orgánů, společenských organizací a pracovních kolektivů.

Spojení teoretické činnosti komunistické strany s živou praxí socialistické a komunistické výstavby desítek a stovek miliónů pracujících je zdrojem obrovské přetvářející síly teorie vědeckého socialismu. Strana tvůrčím způsobem rozvíjí marxisticko-leninskou teorii a řídí se objektivními zákonitostmi přechodu společnosti od kapitalismu ke komunismu. Na tomto základě KSSS rozpracovala vědeckou koncepci rozvinuté socialistické společnosti, jejíž základní ideje byly vyjádřeny v Ústavě SSSR, zejména v ustanoveních o politickém systému společnosti, o politických a jiných svobodách. Tato novátorská tvůrčí koncepce tvoří dnes základ veškeré činnosti komunistické strany.

V souladu s koncepcí, kterou vypracovala Komunistická strana Sovětského svazu, Svaz SSR v současné době prochází vývojově dlouhou etapou rozvinutého socialismu. Tato etapa odkrývá nové možnosti pro rozvoj osobnosti a jejích politických svobod. „Při zdokonalování rozvinutého socialismu,“ uvedl M. S. Gorbačov, „jde koneckonců o to, rozšiřovat možnosti pro rozvoj osobnosti a iniciativy sovětského člověka jako pracovníka a občana, který je hospodářem své země.“¹⁴⁾

Златопольский, Д. Л.:

РАЗВИТОЙ СОЦИАЛИЗМ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ СВОБОДЫ В СССР

Резюме

Политические свободы — свобода слова, печати, собраний и другие — важнейшая составная часть свободы личности. Историческое назначение свободы, ее классовый характер определяют противостоящее друг другу мировоззрение, фи-

¹⁴⁾ М. S. Gorbačov: Tvůrčí aktivita lidu. Praha 1985, str. 12—13.

лософию в социалистических государствах, с одной стороны, и в буржуазных — с другой.

Свобода существует не сама по себе как некоторая абстрактная ценность, а в рамках современного общества — социалистического и буржуазного; она выступает прежде всего как свобода личности и, следовательно, как атрибут определенных классов, наций, народов, других социальных общностей, в которых действует личность.

Свобода выступает, вместе с тем, с одной стороны, как продукт развития общества, а с другой — как фактор, определяющий перспективу развития данного общества.

В СССР и других странах социализма свобода служит интересам народных масс, делу строительства социалистического и коммунистического общества. Политические свободы в СССР, как и в других социалистических странах, постоянно развиваются. В статье показано развитие политических свобод в СССР и их роль в совершенствовании социалистической демократии.

ÚČAST OBČANŮ V ČINNOSTI MÍSTNÍCH SOVĚTŮ LIDOVÝCH POSLANCŮ

PROF. O. E. KUTAFIN, DrSc.

Základním kamenem socialistické demokracie, hlavním kritériem úrovně jejího rozvoje, určujícím principem je účast občanů na řízení státních a společenských záležitostí. Její neustálé rozšiřování je hlavním směrem rozvoje politického systému socialistické společnosti, dalšího prohlubování socialistické demokracie v podmínkách rozvinutého socialismu, právně zakotveného v čl. 9 Ústavy SSSR.

Rozvinutá socialistická společnost je charakterizována postupným zvyšováním společenské aktivity občanů, rozhodným úsilím o zvyšování účasti na řízení věcí státních i společenských. Růst společenské aktivity sovětských občanů je podmíněn především trvalým zlepšováním materiálních podmínek jejich života, stanovením týdenní pracovní doby, která je jednou z nejkratších na světě, vytvořením nejpríznivějších podmínek racionálního využívání volného času pracujících. To vše vytváří nutné materiální předpoklady pro uskutečňování ústavního práva sovětských občanů účastnit se na řízení státních a společenských záležitostí.

Nejdůležitější podmínkou růstu společenské aktivity sovětských občanů je trvalé zlepšování forem jejich účasti na státním a společenském životě, zabezpečující co nejširší podíl na této práci.

V etapě rozvinutého socialismu trvale roste úloha a význam zastupitelských orgánů státní moci — sovětů lidových poslanců — jako hlavní organizační formy zapojení nejširších lidových mas do státního života. Této tendenci se dostalo i právního zakotvení v Ústavě SSSR, v právních aktech Svazu SSR, svazových a autonomních republik týkajících se sovětů, v praktické činnosti sovětských zastupitelských orgánů.

Sověty lidových poslanců jsou skutečně demokratickými orgány státní moci sovětského lidu. Jejich hluboký demokratismus spočívá nejen v rozmanité činnosti sloužící zájmům sovětského lidu, ale také v tom, že celý proces vytváření i činnosti sovětů probíhá za aktivní, trvalé a rozhodující účasti širokých vrstev sovětského lidu. Právě proto jsou sověty schopny akumulovat v sobě aktivitu lidu a usměrňovat ji v zájmu všech pracujících.

Trvalé a prohlubující se zapojování občanů do organizace a činnosti sovětů je názorným ztělesněním velké leninské ideje o tom, „... aby současně se zaváděním postupných a obezřetně volených, ale důsledně prováděných opatření bylo všechno pracující obyvatelstvo bez výjimky přibíráno k samostatné účasti na správě státu...“¹⁾

Mimořádně důležitá úloha pro zapojování nejširších lidových vrstev do státního života přísluší místním sovětům lidových poslanců, které díky své masovosti, početnosti, blízkosti obyvatelstvu, disponují nevyčerpatelnými možnostmi pro získání občanů a jejich zapojení do státní činnosti, do správy věcí společných. Jsou to sověty, které jsou na svém území skutečnými organizačními centry formování počátků společenské komunistické samosprávy.

Podíl občanů na práci místních sovětů má v současnosti i právní oporu v ústavních normách a zákonodárství o místních sovětech. Ústava SSSR v čl. 94 stanoví, že činnost sovětů lidových poslanců je založena na širokém zapojování občanů do jejich práce. V zákonech o místních sovětech, přijatých Nejvyšším sovětem SSSR a nejvyššími sověty svazových a autonomních republik jsou zakotveny základní principy a formy zapojování občanů do práce těchto orgánů státní moci. Např. zákon SSSR o základních pravomocích krajských, oblastních sovětů lidových poslanců, sovětů lidových poslanců autonomních oblastí a autonomních okruhů stanoví v čl. 4, že činnost krajských, oblastních, okružních sovětů lidových poslanců se zakládá na kolektivním, svobodném a věcném projednávání a řešení otázek, na zásadě veřejnosti, na pravidelném skládání účtů výkonným výborem a ostatními, sovětem vytvářenými orgány sovětu a obyvatelstvu a na širokém zapojování občanů do jejich práce. Krajské, oblastní, okružní sověty uskutečňují svoji činnost v plném souladu se socialistickou zákoností, státním plánem ekonomického a sociálního rozvoje, v úzké spolupráci se společenskými organizacemi a pracovními kolektivy, předkládají nejdůležitější otázky k posouzení občanům, usměrňují činnost místních dobrovolných sdružení, napomáhají jejich práci, rozvíjejí společenskou aktivitu obyvatelstva. Krajské, oblastní, okružní sověty a jimi vytvářené orgány informují systematicky obyvatelstvo o své činnosti a přijatých opatřeních.²⁾

Široká a aktivní účast na práci místních sovětů je zajištěna především masovostí těchto zastupitelských orgánů sovětského státu. Sověty nejsou skupinkou profesionálních politiků, ale širokými lidovými kolektivy, nejmasovější politickou organizací lidu. Záhy po vítězství VRSR vytyčil

¹⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 29. Praha 1955, str. 101.

²⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1980, č. 27, čl. 526.

V. I. Lenin úkol přeměnit sověty v takové orgány státního řízení, které budou „... orgány správy vykonávané pracujícími ... pro pracující“.³⁾

Nyní můžeme plným právem říci — podtrhl ve svém vystoupení na dubnovém plénu ÚV KSSS v roce 1984 K. U. Černěnko — že tento úkol byl v zásadě splněn. „Státní záležitosti jsou u nás v rukou 2 300 000 poslanců, zástupců dělníků, rolníků a inteligence, pracujících všech národů a národností, a desítek miliónů aktivistů.“⁴⁾

Podstatnou část sovětských poslanců tvoří poslanci místních sovětů. Ve volbách do místních sovětů v roce 1982 bylo zvoleno 2 288 885 poslanců.⁵⁾ Rozšiřování počtu občanů podílejících se na řízení a správě státu, obměnu sovětských zastupitelských orgánů, má na mysli i čl. 101 Ústavy SSSR, který zakotvuje, že občan SSSR nemůže být zpravidla zvolen do více než dvou sovětů lidových poslanců. Praxi obměny složení místních sovětů, která se pohybuje okolo 50 %, dokumentuje statistický přehled o volbách do místních sovětů za období posledních deseti let.⁶⁾

Rok voleb	1975	1977	1980	1982
Obměna v %	44,8	44,1	46,7	45,8

Společně s poslanci se podílí na praktické činnosti místních sovětů neustále rostoucí počet aktivistů. V roce 1971 armádu dobrovolných pomocníků sovětů tvořilo 25 miliónů aktivistů,⁷⁾ v současnosti jich je již více než 30 miliónů,⁸⁾ přičemž rozhodující většina z nich pracuje při místních sovětech. Tento růst je podmíněn dalším zdokonalováním a rozvojem nej-různějších forem zapojování veřejnosti do činnosti místních sovětů, především pak organizačních forem činnosti sovětů.

Důležitou formou zapojení občanů do práce místních sovětů jsou nej-masovější poslanecké organizace sovětů — *stálé komise* — které si vytváří každý sověť k uskutečňování svých úkolů a funkcí. V těchto stálých komisích je zapojena většina poslanců i obrovský aktiv zahrnující poslance nižších sovětů, pracovníky stranických, sovětských, odborových i komso-molských orgánů a organizací, představitelé orgánů společenské aktivity obyvatelstva, odborníky a další zástupce veřejnosti.

Zapojení zástupců veřejnosti je jedním z charakteristických rysů činnosti stálých komisí místních sovětů. Zabezpečuje stálou a nevyčerpatelnou možnost dbát mínění nejširších vrstev obyvatelstva, využívat jejich bo-hatých životních zkušeností. Zároveň podíl nejširších vrstev na práci

³⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 29. Praha 1955, str. 176.

⁴⁾ Rudé právo z 11. 4. 1984.

⁵⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1982, č. 26, str. 433.

⁶⁾ Srov. Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1975, č. 27, str. 411; 1977, č. 26, str. 486; 1980, č. 10, str. 159; 1982, č. 26, str. 433.

⁷⁾ XXIV. sjezd KSSS. Praha 1971, str. 63.

⁸⁾ Srov. V. Kuzněcov: Někotoryje voprosy raboty Sovětov narodnyh děputatov

komisí významně rozšiřuje jejich organizační možnosti, umožňuje zintenzívnit práci těchto orgánů místních sovětů.

Zvláštní význam v práci stálých komisí má účast specialistů z řad vědeckých pracovníků a odborníků praxe. Kvalifikované rozhodování ve všech otázkách svěřených stálým komisím je nemyslitelné bez přihlédnutí k nejnovějším poznatkům současné vědy, bez využití praktických zkušeností. Přínos mnohých návrhů stálých komisí je dán tím, že komise ve své práci využívají výsledků vědy a také praktických zkušeností.

Formy účasti občanů v činnosti stálých komisí jsou různorodé. Aktivisté jsou pověřováni řadou úkolů, jsou přibíráni ke konzultacím i k přípravám návrhů, jsou členy kontrolních brigád a skupin, podílejí se na poslaneckých průzkumech a napomáhají plnit závěry sovětů a jejich výkonných výborů, jsou přizváni na zasedání komisí k projednání řady otázek.

Pozornost vyvolala praxe vytváření subkomisí nebo sekcí stálých komisí místních sovětů, složených z poslanců a aktivistů. Jim jsou svěřovány jednotlivé dílčí úseky. Např. v bytových komisích městských sovětů se vytvářejí subkomise pro otázky využívání a oprav bytového fondu, výstavbu bytů apod. Mnohé stálé komise pro mládež místních sovětů člení svoji práci do jednotlivých sekcí: průmyslové, ideologické, pro zvyšování úrovně všeobecné vzdělanosti, sportovní, masové branné práce apod.

Charakter účasti aktivistů na činnosti stálých komisí místních sovětů závisí na úrovni jejich přípravy. Nejzkušenější jsou pověřováni složitými, samostatnými úkoly, jiní pracují pod vedením zkušených aktivistů či poslanců. Zákonné omezení účasti aktivistů na práci stálých komisí prakticky neexistuje. Aktivisté na zasedáních komisí nemají hlas rozhodující, stejně jako řadu jiných oprávnění poskytovaných pouze poslancům. Bez pověření se nemohou účastnit práce v zasedáních sovětů apod. Zároveň však při konkrétním pověření komisí aktivisté mají k plnění úkolů i odpovídající pravomoce. Např. při provádění kontroly práce některého závodu či zařízení mají aktivisté právo seznamovat se s dokumenty, zúčastnit se schůzí hospodářského aktivu i kolektivu pracujících daného závodu, zařízení apod.

Systematická práce ve stálých komisích a dobře organizovaná příprava poskytují aktivistům možnost zvládnout metodiku práce, stát se skutečnými kvalifikovanými pomocníky komisí, způsobilými vykonat i nejsložitější úkoly. Společně se stálým aktivem pracují v komisích místních sovětů tisíce dobrovolných pracovníků, kteří se zúčastňují jednotlivých akcí, prověrek, průzkumů apod. Tito dobrovolní pracovníci komisí jsou nevyčerpatelnou rezervou stálého aktivu.

⁸⁾ Srov. V. Kuzněcov: Někotoryje voprosy raboty Sovetov narodnych deputatov na sovremennom etape. Kommunist, 1984, č. 1, str. 26.

Praxe ukazuje početní růst stálých komisí, a tím také růst počtu poslanců a aktivistů, kteří v nich pracují. V roce 1959 existovalo 233 000 stálých komisí místních sovětů a v nich pracovalo 1 300 000 (72,9 %) poslanců a 1 600 000 aktivistů.⁹⁾ K 1. lednu 1984 již počet stálých komisí dosáhl 336 927 a na jejich práci se podílelo 1 844 123 poslanců, tj. 80,5 %, a 2 572 000 aktivistů.¹⁰⁾

Stále se rozšiřuje účast občanů na práci *výkonných výborů místních sovětů, v jejich odborech a správách.*

Členové výkonných výborů nejsou pro výkon svých funkcí uvolněni, v sídlištních a vesnických sovětech zpravidla ani místopředsedové. V ostatních sovětech je část místopředsedů k výkonu svých funkcí uvolněna. K 1. lednu 1984 pracovalo ve výkonných výborech ve funkci místopředsedy 43 097 neuvolněných poslanců, z toho 92 ve výkonných výborech okresních sovětů, 653 ve výkonných výborech městských sovětů, 64 ve výkonných výborech obvodních sovětů, 2738 ve výkonných výborech sídlištních a 39 550 ve výkonných výborech vesnických sovětů.¹¹⁾

Při výkonných výborech městských sovětů působí rovněž celá řada stálých i dočasných komisí, jejichž členové nejsou většinou k výkonu této funkce uvolněni. Nejčastěji se jedná o správní komise pro projednávání přestupků, komise pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními, pro věci nezletilých, pro boj s alkoholismem, pro přidělování bytů (obytných místností), pro vyměřování státních důchodů, pro občanské obřady, pro organizování letní dětské rekreace, komise pro dodržování zákonodárství o kultech. Podle místních podmínek se vytvářejí i další komise. V praxi není výjimkou, že při výkonných výborech velkých sovětů pracuje 30 i více stálých a dočasných komisí.¹²⁾ Všechny tyto komise jsou důležitou formou zapojení občanů do činnosti místních sovětů. Pro dokreslení stačí uvést, že ve 150 000 komisích výkonných výborů pracuje v současnosti 1 137 000 poslanců a aktivistů.¹³⁾

Podíl občanů na práci *odborů a správ výkonných výborů místních sovětů* je zajišťován především pomocí dobrovolných instruktorů a inspektorů systemizovaných odborů a správ; společenských rad a kolegií v těchto orgánech; sektorů a odborů působících na společenských zásadách v systemizovaných odborech a správách a také odborů, které pracují na společenských zásadách (tzv. nesystemizované odbory). K 1. lednu 1984 působilo při výkonných výborech místních sovětů 9255 nesystemizova-

⁹⁾ Srov. G. V. Kulikova: *Демократические основы деятельности местных Советов в развитом социалистическом обществе*. Moskva 1978, str. 21.

¹⁰⁾ *Sovety narodnyh deputatov*, 1984, č. 5, str. 81.

¹¹⁾ *Sovety narodnyh deputatov*, 1984, č. 5, str. 81.

¹²⁾ V podrobnostech srov. A. K. Pumputis: *Komisii pri ispolkomach mestnyh Sovetov*. Moskva 1981.

¹³⁾ Srov. *Sovety narodnyh deputatov*, 1984, č. 5, str. 81.

ných odborů, v kterých pracovalo více než 76 000 dobrovolných pracovníků. Z výše uvedeného počtu nesystemizovaných odborů bylo 1786 organizačních a 1844 právních. 415 000 dobrovolných instruktorů a inspektorů a dalších pracovníků se podílelo na práci výkonných výborů, jejich odborů a správ.¹⁴⁾

Dobrovolní instruktoři a inspektoři se sdružují podle specializace, vytvářejí zvláštní nesystemizované útvary odborů a správ. Např. na správě kultury výkonného výboru oblastního sovětu v Penze již začátkem šedesátých let byl vytvořen nesystemizovaný odbor umění, řídící repertoár divadel, organizací umělecké tvořivosti, výstav obrazů místních umělců apod.¹⁵⁾ V některých případech systemizované odbory a správy vytvářejí svou síť nižších orgánů, které nejsou systemizované. Např. pododborní mají ve vzdálených sídlištích mnohé odbory sociálního zabezpečení výkonných výborů okresních sovětů.

V činnosti odborů a správ, především výkonných výborů městských a okresních sovětů, je již od začátku šedesátých let zavedena praxe vytváření společenských rad, jejichž právní postavení je analogické statutu kolegií ministerstev a resortů. Společenské rady, v jejichž čele stojí vedoucí odborů a správ, jsou složeny z odborníků příslušného odvětví hospodářství či kultury i ze zástupců veřejnosti, včetně obyvatelstva, které využívá služeb daného odvětví. Zde jsou posuzovány nejdůležitější otázky patřící do kompetence příslušných odborů a správ. Přijímaná opatření se realizují prostřednictvím příkazů vedoucích odborů a náčelníků správ. Členové společenských rad neposuzují příslušné otázky pouze na zasedání rad, ale seznamují se s faktickým stavem věcí, prověřují plnění usnesení, sami provádějí jednotlivá opatření.

V některých případech je v odborech a správách zřizováno více společenských rad, které působí na nejdůležitějších úsecích práce odboru či správy. Např. na odboru kultury může zároveň působit hospodářská rada, rada pro ochranu kulturních památek a další.¹⁶⁾

Na rozdíl od odborů a správ výkonných výborů městských a okresních sovětů se na odborech a správách výkonných výborů oblastních a krajských sovětů zřizují kolegia. V čele tohoto kolegia stojí vedoucí příslušného odboru či správy, členy jsou pak vedoucí pracovníci odborů a správ, představitelé nadřazených institucí, zařízení a organizací, nejlepší pracovníci výroby, představitelé stranických, odborových, komsomolských a dalších společenských organizací. Na rozdíl od nesystemizovaných odborů

¹⁴⁾ Srov. tamtéž.

¹⁵⁾ Ispolnitelnyj komitet mestnogo Soveta narodnych deputatov. Moskva 1983, str. 166.

¹⁶⁾ Srov. Ispolnitelnyj komitet mestnogo Soveta narodnych deputatov. Moskva 1983, str. 167.

je v kolegiích více profesionálních pracovníků odborů a správ. K řešení otázek přijímá kolegium opatření, která jsou realizována prostřednictvím příkazů vedoucích odborů a správ.

Nejvyšší organizačně právní formou účasti občanů v činnosti odborů a správ výkonných výborů místních sovětů jsou nesystemizované odbory výkonných výborů. Nejčastěji jsou vytvářeny ve výkonných výborech okresních a městských sovětů, které nemají stejnojmenné systemizované odbory. Tyto odbory vytvářejí také sídlištní a vesnické sověty, jejichž výkonné výbory nemají vůbec systemizované odbory. Členy jsou aktivisté sovětů, kteří jsou dobře seznámeni s problematikou jednotlivých odvětví hospodářství a správy.

Část těchto odborů má stejná práva jako odbory systemizované. Ostatním je svěřena příprava návrhů opatření sovětu a výkonného výboru, kontrola plnění těchto opatření a opatření nadřízených orgánů, příprava doporučení podřízeným závodům, zařízením a organizacím, provádění koordinačních porad jejich představitelů apod. Některé odbory mají kromě toho právo vydávat akty ve všech otázkách, s výjimkou otázek finančních a kádrových.

Výsledkem využívání všech těchto forem zapojení veřejnosti je rozšíření okruhu osob, které v místech plní funkce státních zaměstnanců, vzrůst vlivu veřejnosti na situaci v jednotlivých odvětvích hospodářské a sociálně kulturní výstavby, zvýšení úlohy výkonných a nařizovacích orgánů místních sovětů, posílení jejich organizační schopnosti.

Mimořádnou úlohu při rozšiřování účasti občanů na práci místních sovětů mají *společenské organizace*. V souladu s Ústavou SSSR a se zákony o volbách do místních sovětů mají právo navrhopvat a svobodně a všestranně posuzovat kandidáty na poslance sovětů, navrhopvat své zástupce do volebních komisí, navrhopvat důvěrníky, vést předvolební agitaci, kontrolují prostřednictvím svých zástupců ve volebních místnostech správnost sčítání hlasů. Rovněž jim skládají účty ti poslanci, kteří byli společenskou organizací navrženi za kandidáty na poslance, případně společenské organizace navrhopují odvolání poslanců.

Společenské organizace dávají podnět k přijetí jednotlivých aktů místních sovětů a zároveň se podílejí na jejich přípravě. Zákony o místních sovětech zakotvují právo společenských organizací a jejich orgánů navrhopvat doplnění programu zasedání sovětů. Společenské organizace plní široké a různorodé funkce v organizačtorské, výkonné, nařizovací a kontrolní činnosti místních sovětů. Normativní akty stanoví celou řadu případů, které nelze řešit bez předchozího vyjádření nebo dokonce bez přímé účasti společenských organizací. Např. výkonné výbory místních sovětů přijímají rozhodnutí o přidělení podnikových bytů po vyjádření vedení závodu či zařízení a společenských organizací.

Častá jsou společná opatření sovětů a společenských organizací. Nejčastěji jsou taková opatření přijímána místními sověty a odborovými organizacemi v otázkách socialistického soutěžení a vyhodnocení jeho výsledků, organizování soutěžních přehlídek práce závodů a zařízení, přehlídek techniky bezpečnosti a hygieny výroby. Formou účasti společenských organizací v práci sovětů je i společné provádění masových kampaní za plnění hospodářských plánů, úsporu materiálu, energie, snížení výrobních nákladů, zlepšení sociálně kulturních služeb obyvatelstvu. K plnění těchto úkolů jsou zřizovány společné komise za účasti představitelů odborových, komsomolských a dalších organizací.

V praxi se osvědčila společná kontrola práce správních orgánů, závodů a zařízení a také samostatné uskutečňování kontrolních funkcí společenskými organizacemi. Společné akce s místními sověty slouží především k zapojení společenských organizací do kontroly plnění zákonů a rozhodnutí nadřízených orgánů. Rozsáhlá je spolupráce představitelů společenských organizací ve výborech lidové kontroly.

Významu nabývá zapojení občanů do činnosti místních sovětů vzhledem k přenášení některých úkolů státních orgánů na společenské organizace. Např. odborům je svěřeno rozhodování pracovních sporů mezi pracovníkem a vedením. Tato práce je jednou ze sfér činnosti místních sovětů a v řadě případů je prováděna pod jejich bezprostředním vedením.

V SSSR jsou široce zavedeny *orgány společenské aktivity obyvatelstva*, které se vytvářejí při místních sovětech a podílejí se na uskutečňování jejich funkcí. Jsou to uliční výbory ve městech, sídlištích a na vesnicích; domovní výbory ve městech a na vesnicích; výbory rodičů při školách a dětských zařízeních; rady klubů, knihoven, zdravotnických zařízení, rady důchodců, rady žen a pečovatelské rady, spotřebitelské a stravovací komise, dobrovolné lidové družiny, soudružské soudy a jiné organizace. V SSSR nyní působí 2 083 000 těchto orgánů, ve kterých se sdružuje více než 30 miliónů občanů.¹⁷⁾

Orgány společenské aktivity obyvatelstva jsou projevem politické a pracovní iniciativy sovětských občanů, jejich hlubokého zájmu o řešení konkrétních úkolů hospodářské a sociálně kulturní výstavby. Zapojují občany do zlepšování občanské vybavenosti, bytového fondu apod., rozpracovávají a předkládají návrhy na zlepšení organizace a zvýšení efektivnosti práce, uplatňování moderní technologie výroby, šetření materiálem i finančními prostředky, plní výchovné funkce, napomáhají zvyšování kulturní úrovně lidu, vyjadřují názory veřejnosti a seznamují s nimi státní orgány. Práce orgánů společenské aktivity má velký význam pro

¹⁷⁾ Někotoryje voprosy organizacii raboty mestnyh Sovetov narodnyh deputatov v 1983 godu (Statističeskij sbornik). Moskva 1984, str. 51

realizaci opatření KSSS a sovětského státu, pro upevnění socialistické zákonnosti a veřejného pořádku.

V praxi se vytvořily nejrůznější metody zapojení orgánů společenské aktivity do práce místních sovětů. Orgány společenské aktivity obyvatelstva mají oprávnění předkládat sovětům k řešení aktuální otázky. Výkonné výbory, stálé komise, odbory a správy zapojují příslušné orgány společenské aktivity do přípravy zasedání, schůzí výkonných výborů, návrhů opatření a zároveň zapojují jejich zástupce do přípravných komisí, skupin, brigád nebo jim případně svěřují samostatné úkoly při prověrce podniků a zařízení, shromáždění a zobecnění materiálů. Představitelé orgánů veřejnosti jsou zváni na zasedání sovětu a na schůze výkonných výborů. Často jsou členy komisí výkonného výboru, např. komise pro věci nezletilých apod. Orgány společenské aktivity, zvláště pak výbory ve čtvrtích, uliční a domovní výbory se podílejí na organizátorské práci spojené se skládáním účtů poslanci a účastní se předvolební kampaně.

Rada těchto orgánů má konkrétní oprávnění umožňující jim účastnit se výkonné a nařizovací činnosti místních sovětů, ochrany veřejného pořádku a práv občanů. Oprávnění, která těmto orgánům jsou svěřena, tvoří právní základ pro kontrolu práce podniků, zařízení i funkcionářů, pro samostatné nebo společné rozhodování otázek správy, předcházení a odstraňování porušení právního řádu. Tak např. domovní a uliční výbory disponují rozsáhlými kontrolními pravomocemi v oblasti bytové komunálních zařízení, výbory rodičů — ve vztahu ke správě škol, mateřských škol apod. Orgány společenské aktivity obyvatelstva se podílejí na řešení řady otázek společně s příslušnými státními orgány. Lidové družiny a soudružské soudy mají právo v nutných případech použít prostředků donucení vůči narušitelům veřejného pořádku (např. zadržení pachatele, uložení pokuty soudružským soudem). Zároveň však hlavním směrem činnosti těchto orgánů, které mají vymezenou působnost, je organizátorská, výchovná práce, společné působení s poslanci i orgány sovětu, se společenskými organizacemi.

Orgány společenské aktivity jsou článkem široce rozvětveného systému socialistické samosprávy, jasným odrazem společenské angažovanosti sovětských občanů.¹⁸⁾ Je však třeba podtrhnout, že bouřlivý rozvoj této aktivity sebou nese určité problémy, které je třeba řešit. Hlavním je využití této aktivity. Setkáváme se ještě s honbou za počtem nejrůznějších orgánů společenské aktivity bez ohledu na kvalitu jejich práce, přesné vymezení funkcí, což vede k nesmyslným ztrátám volného času pracujících, času, který by jinak mohl být využíván ke společensky prospěšným cílům.

¹⁸⁾ Srov. podrobněji C. A. Jampolskaja: Vážnaja forma svjazej s massami. Sovety narodnych deputatov, 1984, č. 7, str. 14—20.

Sověty lidových poslanců jako zastupitelská forma vlády lidu jsou zároveň organicky spojeny s mnohostrannými formami přímého vyjádření vůle lidu. Také tyto formy slouží jako mohutný a efektivní prostředek zapojení občanů do činnosti sovětů.

Široká a aktivní účast občanů je zabezpečována především volbami těchto orgánů. Díky skutečně demokratickému volebnímu systému se voleb poslanců místních sovětů účastní prakticky veškeré dospělé obyvatelstvo země. O tom svědčí i statistická tabulka o volbách do místních sovětů v posledních deseti letech.¹⁹⁾

Rok voleb	Účast voličů v %	Hlasy pro kandidáty v %
1975	99,98	více než 99
1977	99,98	99
1980	99,98	99
1982	99,98	99

V podmínkách socialistické demokracie je organizace a provádění voleb záležitostí lidu. Navrhování kandidátů, předvolební agitace, předvolební shromáždění, volební komise, důvěrníci, sčítání hlasů a kontrola celého průběhu voleb jsou formy, s jejichž pomocí jsou milióny sovětských občanů zapojovány do organizace voleb. Např. při volbách místních sovětů lidových poslanců v červnu 1982 pracovalo v 938 274 vytvořených volebních komisích 8 608 011 aktivistů, z nich 3 899 274 dělníků (45,3 %), 1 086 550 kolchozníků (12,6 %), 3 513 241 členů a kandidátů KSSS (40,8 %) a 5 094 770 bezpartijních (59,2 %).²⁰⁾

Jinou významnou formou projevu vůle lidu, jež je skutečným prostředkem zapojení širokých mas do činnosti místních sovětů, jsou *pokyny voličů poslancům*.

Podle výnosu prezidia Nejvyššího sovětu SSSR z 1. září 1980 „O organizaci práce s pokyny voličů“ jsou pokyny takové požadavky voličů svým poslancům, jež mají celospolečenský charakter a byly schváleny předvolebními shromážděními.²¹⁾ Jedná se o jednu z forem projevu vůle a zájmů obyvatelstva, upevnění vztahu sovětů a poslanců s lidem, jež napomáhá realizaci předvolební platformy komunistů a bezpartijních. Pokyny voličů jsou odrazem úsilí sovětských lidí o úspěšné splnění plánů hospodářského a sociálního rozvoje, o zdokonalování práce státních a společenských orgánů, upevnění socialistické zákonnosti a právního pořádku, o zvyšování úrovně komunistické výchovy. Jsou zaměřeny ke zlepšování

¹⁹⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1975, č. 27, str. 411; 1977, č. 26, str. 484; 1980, č. 10, str. 159; 1982, č. 26, str. 432—433.

²⁰⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1982, č. 26, str. 431.

²¹⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1980, č. 36, čl. 736.

řídící činnosti sovětů při státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavbě, při uspokojování rostoucích materiálních a duchovních potřeb sovětských občanů.

Institut pokynů je sovětskými voliči široce využíván. Uvedme, že v tomto volebním období bylo postoupeno místním sovětům více než 760 000 pokynů voličů, z toho krajským a oblastním 34 020, sovětům autonomních oblastí 1103, autonomních okruhů 700, okresním 158 425, městským 74 482, obvodním 20 424, sídlištním 55 074 a vesnickým 461 001 pokynů.²²⁾

Odpovědnost za realizaci pokynů ukládají sověty obvykle svým orgánům, jim podřízeným podnikům, zařízením a organizacím. Praxe však ukazuje, že mnohé pokyny týkající se zeleně, občanské vybavenosti, výstavby některých bytových, kulturně osvětových a jiných zařízení jsou uskutečňovány pod vedením poslanců samotným obyvatelstvem.

Na základě pokynů voličů se řeší mnohé otázky týkající se zlepšování práce podniků služeb, výstavby nových škol, nemocnic, jídelen, obchodů, obytných budov, kulturně osvětových zařízení.²³⁾

Důležitým nástrojem bezprostřední kontroly činnosti místních orgánů a poslanců lidem je *skládání účtů* poslanců místních sovětů voličům, společenským organizacím a pracovním kolektivům, jež poslance navrhly, stejně jako skládání účtů výkonných výborů místních sovětů, jejich odborů a správ obyvatelstvu. Rozvoj socialistického demokratismu vede ke stále úplnějšímu uskutečňování leninských myšlenek o povinnosti všech odpovědných funkcionářů skládat účty bezprostředně masám pracujících. „Zprávy,“ upozorňoval V. I. Lenin, „musí podávat... všichni funkcionáři na všech odpovědných místech...“²⁴⁾

Skládat účty ze své práce a z práce sovětu voličům a dále pracovním kolektivům a společenským organizacím, jež navrhly kandidáta na poslance, je ústavní povinnost poslanců místních sovětů (čl. 107). Při konkretizaci této povinnosti zákon SSSR o statusu lidových poslanců v SSSR (čl. 20) stanoví, že poslanci místních sovětů jsou povinni skládat účty ze své práce nejméně dvakrát za rok. Poslanec skládá účty vždy, požádají-li o to kolektivy či společenské organizace, které jej navrhly na poslance, nebo shromáždění voličů v místě bydliště.

Ústava SSSR (čl. 94) stanovila také princip pravidelného skládání účtů obyvatelstvu výkonnými a nařizovacími a ostatními orgány vytvářenými sověty. V souladu s tímto principem zákony o krajských, oblastních, okresních, městských a obvodních sovětech předpokládají povinnost výkonných výborů těchto sovětů odpovídat se ze své práce nejméně jeden-

²²⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1983, č. 5, str. 68.

²³⁾ Sovety narodnyh deputatov, 1984, č. 5, str. 80.

²⁴⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 42. Praha 1968, str. 289.

krát ročně na shromážděních pracujících v kolchozech, sovchozech, v podnicích, zařízeních a v dalších organizacích i v místě bydliště občanů. Tato povinnost se vztahuje i na odbory a správy výkonných výborů.

Při skládání účtů nejde o jednostrannou informaci poslanců a výkonných a nařizovacích orgánů místních sovětů o jejich práci, ale o společné posuzování problémů a potřeb dané vesnice, sídliště, města, okresu atd. Občané upozorňují na menší i větší nedostatky, radí, co je v první řadě třeba udělat k jejich odstranění.

V roce 1983 před voliče dvakrát předstoupili 2 235 352 poslanci, to je 97,6 % z celkového počtu. Uskutečnilo se přitom 3 952 000 schůzí. Na shromážděních pracovních kolektivů a občanů v místě bydliště se odpovídalo 51 627 výkonných výborů místních sovětů, tj. 99,7 %. Proto se sešlo 368 847 schůzí, kterých se zúčastnilo více než 56 miliónů lidí. Kromě toho se konalo 122 000 shromáždění, na nichž skládalo účty 58 700 (97,3 %) odborů a správ výkonných výborů krajských a oblastních sovětů, sovětů lidových poslanců autonomních oblastí a autonomních okruhů, okresních a městských sovětů. Těchto shromáždění se zúčastnilo více než 20 miliónů lidí.²⁵⁾

Poslanci jako zplnomocnění zástupci svých voličů se těší jejich stálé podpoře a důvěře. Zklame-li však poslanec místního sovětu důvěru voličů, v souladu s Ústavou SSSR (čl. 107) a se zákony svazových a autonomních republik o způsobu odvolání poslanců příslušných místních sovětů může být z rozhodnutí většiny voličů kdykoli odvolán. Právo odvolat poslance je výrazem skutečné moci lidu a zárukou odpovědnosti poslanců voličům. „Jakýkoli volený orgán nebo shromáždění zástupců,“ poukazoval V. I. Lenin, „může být pokládán za skutečně demokratický a skutečně vyjadřující vůli lidu jen tehdy, jestliže je uznáváno a užíváno právo voličů odvolávat své volené zástupce.“²⁶⁾

V souladu se zákonodárstvím o způsobu odvolání poslanců je uskutečňování tohoto práva v rukou voličů. Právo podat návrh na odvolání poslance místního sovětu mají společenské organizace pracujících, představované svými příslušnými orgány, pracovní kolektivy a dále shromáždění vojáků ve vojenských útvech. Návrh je posuzován a řešen na shromážděních voličů svolávaných společenskými organizacemi. Společenské organizace, pracovní kolektivy a každý sovětský občan mají, poté co sověť lidových poslanců rozhodl, že se bude konat hlasování o odvolání poslance, právo nerušené agitace pro nebo proti odvolání poslance. Dozor nad správným prováděním hlasování o odvolání poslance a nad určováním výsledků hlasování v daném volebním obvodu je svěřen okrskové volební

²⁵⁾ Sovety narodnyh deputatov, 1984, č. 5, str. 80.

²⁶⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 26. Praha 1956, str. 325.

komisi složené ze zástupců společenských organizací, pracovních kolektivů a shromáždění příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů.

V praxi je právo voličů odvolat poslance využíváno poměrně zřídka, neboť poslanci místních sovětů zpravidla plní své povinnosti čestně a svědomitě. Avšak sama skutečnost, že jen v roce 1983 byli odvoláni 394 poslanci místních sovětů, kteří zklamali důvěru voličů, svědčí o efektivnosti kontroly činnosti zvolených zástupců ze strany voličů.

Jednou z forem skutečně masové účasti občanů na činnosti místních sovětů je *posuzování návrhů rozhodnutí místních sovětů občany*. Tato praxe je přesvědčivým výrazem sovětského demokratismu, který, jak poznamenal M. I. Kalinin, se projevuje „... ne v oficiálních zprávách, ne v oficiálních nařízeních, ale ... v široké aktivitě, kdy každé usnesení je masami propracováno, promyšleno, stokrát podrobeno kritice.“²⁷⁾ Diskuse umožňuje lidu maximálně projevit svou vůli, upevňuje v občanech pocit spoluodpovědnosti za celospolečenské záležitosti, vede k jasnému uvědomění si souvislosti mezi každodenními úkoly a nejširšími perspektivami společenského rozvoje.

V SSSR existuje pevná právní základna pro široké rozšíření praxe posuzování obyvatelstvem návrhů rozhodnutí místních sovětů. Jejím jádrem jsou následující ustanovení obsažena v Ústavě SSSR z roku 1977: „... nejdůležitější otázky života státu se posuzují ve všelidové diskusi ...“ (čl. 5), „... pracovní kolektivy se podílejí na projednávání a rozhodování státních a společenských záležitostí ...“ (čl. 8), „občané SSSR mají právo účastnit se ... projednávání a schvalování ... rozhodnutí místního významu“ (čl. 48).

Právní mechanismus projednávání návrhů rozhodnutí místních sovětů vede k tomu, že právo občanů SSSR účastnit se posuzování a přijetí rozhodnutí místního významu je v SSSR ústavním principem realizace lidovlády i činnosti zastupitelských orgánů moci; ke všelidové diskusi jsou předkládány nejdůležitější otázky života státu v oblasti státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby; iniciátorem a organizátorem diskusí jsou sověty lidových poslanců a jejich orgány; návrhy aktů místních sovětů jsou předkládány k diskusi jak pracovním kolektivům, tak i občanům. Úlohou místních sovětů je učinit diskuse o přijímaných aktech každodenním pravidlem a neustále je využívat jako jednu z nejdůležitějších metod své práce.

V současné době předběžné posuzování rozhodnutí místních sovětů v praxi není dosud dostatečně časté, ani všude prováděné.²⁸⁾ Avšak další

²⁷⁾ M. I. Kalinin: Izbrannyje proizvedenija, sv. 3. Moskva 1962, str. 70.

²⁸⁾ Srov. blíže V. Štukin: Učastije graždan v obsuždenii projektov dokumentov. Sovety narodnych deputatov, 1980, č. 9, str. 72—76; dále V. A. Krjažkov: Obsuždenije graždanami projektov rešenij mestnych sovetov. Sovetskoje gosudarstvo i pravo, 1983, č. 8, str. 55—63.

zdokonalování forem a metod činnosti sovětů na základě vědeckých poznatků a praxe při hledání právních a organizačních opatření zaměřených na stimulování nepochybně v tomto směru kladně ovlivní aktivní činnost sovětů.

K nejmasovějším a nejdostupnějším prostředkům zapojení obyvatelstva do činnosti místních sovětů patří *lidová shromáždění*, jež jsou v SSSR široce rozšířenou organizační formou přímé demokracie, která je stálým faktorem lidovlády. Konání lidových shromáždění je nedílně spjato s využíváním všech ostatních, výše uvedených forem přímé demokracie (volby, pokyny atd.). Lidová shromáždění však nejsou pouze institutem realizace ostatních forem lidovlády. Jsou široce využívána jako samostatná forma zapojení občanů do činnosti místních sovětů. Přesvědčivým dokladem toho mohou být zejména shromáždění občanů v místě bydliště. Např. v souladu s Řádem o shromážděních občanů v místě bydliště, o společenských vesnických, uličních, domovních výborech, o výborech čtvrtí v Běloruské SSR, schváleným výnosem prezidia Nejvyššího sovětu BSSR dne 9. dubna 1981,²⁹⁾ jsou shromáždění občanů v místě bydliště formou přímé účasti obyvatelstva na řízení státních a společenských záležitostí a při rozhodování otázek místního a celostátního významu.

Shromáždění občanů v místě bydliště navrhuje kandidáty na poslance sídlištních a vesnických sovětů lidových poslanců a podávají podněty k odvolání poslanců těchto sovětů, volí lidové přisedící okresního lidového soudu a odvolávají je; zapojují obyvatelstvo do plnění pokynů voličů; zřizují řadu orgánů společenské samosprávy obyvatelstva (společenské vesnické, uliční a domovní výbory, výbory čtvrtí, soudružské soudy apod.). Projednávají zprávy o činnosti výkonných výborů místních sovětů, jejich odborů a správ, kulturně výchovných a zdravotnických zařízení, škol, obchodních organizací, organizací veřejného stravování, bytového hospodářství, orgánů společenské aktivity. Kromě toho posuzují otázky:

- plánování výstavby, občanské vybavenosti a zeleně sídlišť, mikrorajónů, čtvrtí, ulic a bloků;
- komunálně bytových a kulturních služeb obyvatelstva;
- účasti obyvatelstva při poskytování pomoci kolchozům, sovchozům, podnikům a organizacím při řešení výrobních a sociálně kulturních úkolů;
- účasti obyvatelstva při výstavbě a údržbě budov, v nichž jsou umístěna vzdělávací, kulturní, zdravotnická, sportovní zařízení, organizace obchodní a veřejného stravování, komunálního hospodářství;
- zemědělské výroby v osobním pomocném hospodářství občanů k uspokojování jejich potřeb a prodeje přebytků státu;

²⁹⁾ Svod zakonov BSSR, 1981/II, str. 201.

- organizace pastvin skotu, jenž patří občanům, a zásobování krmiv,
- výchovné práce mezi obyvatelstvem a především mládeží v duchu vlastenectví, neustálého dodržování sovětských zákonů a pracovní kázně, šetrného vztahu k socialistickému vlastnictví, svědomitého plnění společenských povinností, dodržování pravidel socialistického soužití;
- ochrany veřejného pořádku a práv občanů;
- dodržování pravidel požární bezpečnosti a zdravotních předpisů;
- ochrany přírody, historických a kulturních památek.

Na shromážděních v místě bydliště se občané seznamují s platným zákonodárstvím a nejdůležitějšími rozhodnutími místních sovětů a jejich výkonných výborů. Shromáždění občanů v místě bydliště může podávat návrhy k programu zasedání sídlištního a vesnického sovětu, žádat příslušný sovět o povolení změn v názvu a o přejmenování administrativně územních jednotek a dále žádat výkonný výbor o schválení změn názvů ulic, náměstí a jiných součástí obytných čtvrtí.

Shromáždění občanů žijících na venkově (vesnická shromáždění) kromě toho posuzují a rozhodují otázky dobrovolných příspěvků vesnického obyvatelstva, stanovení jejich výše, určení lhůt splácení, úplného nebo částečného osvobození jednotlivých hospodářství od placení, určují, na jaké potřeby a v jaké výši budou rozpočtovány takto získané prostředky a také projednávají a schvalují zprávy o využití dobrovolných příspěvků.

Shromáždění občanů v místě bydliště při projednávání otázek nesprávného chování jednotlivců, kteří porušili veřejný pořádek, pravidla socialistického soužití, nedodržují zásady ochrany přírody, historických a kulturních pomátek, požární bezpečnosti, zdravotní a jiné předpisy, jsou oprávněna uložit provinilci veřejnou výstrahu nebo důtku, předat materiály soudružskému soudu nebo žádat příslušné orgány, aby jej volaly k přísnější odpovědnosti v souladu s platným zákonodárstvím.

Mezi různými formami zapojování občanů do své činnosti zaujímají jedno z nejdůležitějších míst *orgány lidové kontroly* — masový kontrolní aparát spojující ve své činnosti státní kontrolu se společenskou kontrolou pracujících v podnicích, kolchozech, zařízeních a organizacích. Výbory lidové kontroly vytvářené sověty a pracující pod jejich vedením zapojují do kontroly práce výkonného aparátu sovětů, podniků a zařízení široký společenský aktiv, zahrnující kolem 390 000 dobrovolných inspektorů výborů lidové kontroly a 9 500 000 lidových kontrolorů. Masovou formou realizace lidové kontroly jsou skupiny a hlídky lidové kontroly. Dnes v SSSR pracuje více než 650 000 skupin a přibližně stejný počet hlídek lidové kontroly volených pracovními kolektivy v podnicích, kolchozech, sovchozech, zařízeních a v organizacích.

Tak je v praxi prostřednictvím různých a neustále se rozvíjejících a zdokonalovaných forem zapojení občanů do bezprostřední účasti na

organizaci a činnosti sovětů lidových poslanců realizováno historické poučení V. I. Lenina, že „... každému představiteli masy, každému občanu musí být dány takové podmínky, aby se mohl účastnit i projednávání státních zákonů, i volby svých zástupců, i provádění státních zákonů“.³⁰⁾

Dynamika socialismu nutně předpokládá důsledný růst sociálně politické a pracovní aktivity lidí, stále energičtější využití jejich práv a svobod. Proto další rozvoj sovětské společnosti při výstavbě komunismu šel a půjde cestou všestranného rozvoje socialistické demokracie.

Кутафин, О. Е.:

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Резюме

Развитое социалистическое общество характеризуется последовательным ростом социальной активности граждан, повышением их роли в управлении государственными и общественными делами.

Большая роль в деле вовлечения граждан в государственную жизнь принадлежит местным Советам народных депутатов, которые используют разные формы привлечения широкого актива населения к своей работе.

Важной формой вовлечения граждан в работу местных Советов служат постоянные комиссии, объединяющие большинство депутатов и огромный актив, включающий партийных, советских, профсоюзных и комсомольских работников, представителей органов общественной самодеятельности населения, специалистов и других представителей общественности.

Все более широкое распространение получает привлечение граждан к работе на общественных началах в исполкомах местных Советов, их отделах и управлениях.

Большую роль в деле вовлечения граждан в работу местных Советов играют общественные организации, которые активно пользуются правом выдвижения кандидатов в депутаты Советов, выполняют разнообразные функции в сфере организаторской, исполнительно-распорядительной и контрольной деятельности местных Советов.

В СССР широкое распространение получили органы общественной самодеятельности населения. Это уличные комитеты в городах, поселках и селах, домовые комитеты; родительские комитеты при школах, детских учреждениях; советы клубов, библиотек, медицинских учреждений; лавочные и столовые комиссии, добровольные народные дружины, товарищеские суды и другие организации, которые объединяют в своем составе более 30 миллионов человек.

Автор в своей статье рассматривает отдельные формы участия граждан в деятельности местных советов и анализирует действующую правовую регламентацию. Выводы автора основаны на богатом статистическом материале.

³⁰⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 27. Praha 1954, str. 206.

MÍSTNÍ SOVĚTY POSLANCŮ A ÚČAST OBČANŮ NA ŘÍZENÍ STÁTNÍCH A SPOLEČENSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ

DOC. K. LAPINSKAS, CSC.

Sověty lidových poslanců na straně jedné a práva, svobody a rovnost občanů na straně druhé jsou nejdůležitějšími instituty socialistické demokracie, vlády sovětského lidu. Lidovláda za zralého socialismu znamená, že právně a fakticky veškerá moc patří lidu. Právně je lidovláda zakotvena v čl. 2 Ústavy SSSR, v němž se praví, že „veškerá moc v SSSR patří lidu“. Tato formulace vlastně vyjadřuje ideu suverenity lidu, tj. že moc patřící v SSSR lidu mu nemůže být odcizena a že tato moc má vrcholnou povahu. Skutečnost, že veškerá moc fakticky patří lidu, je nutno spojit především s vytvořením nezbytných ekonomických, politických a sociálních podmínek. V. I. Lenin napsal, že „... každému představiteli masy, každému občanu musí být dány takové podmínky, aby se mohl účastnit i projednávání státních zákonů, i volby svých zástupců, i provádění státních zákonů“.¹⁾

Ústava SSSR zakotvuje ekonomický a sociální základ vlády lidu za rozvinutého socialismu, určuje hlavní směry, cesty její realizace, tj. ústavní mechanismus uskutečňování lidovlády v SSSR. Lidovláda předpokládá aktivní účast osobnosti v jejím uskutečňování. Za existence státu je spojena s politickou svobodou osobnosti. „Politickou svobodou občanů socialistického státu je souhrn faktických (sociálních) možností, které vyplývají ze soustavy vytvářejících se a rozvíjejících se společenských vztahů a zabezpečují jejich účast ve společensko-politické a státní činnosti, rozvoj jejich iniciativy a politické aktivity.“²⁾ Tyto možnosti (jejich hranice a záruky realizace) jsou vymezeny právními normami. Jinak řečeno, právní zakotvení politické svobody spočívá v tom, že občan má politická práva a svobody určitého rozsahu a že jsou stanoveny záruky jejich realizace. Tím jsou vyjádřeny možnosti občana účastnit se řízení státních a společenských záležitostí, tj. uskutečňovat vládu lidu. Systém politických práv

¹⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 27. Praha 1954, str. 206.

²⁾ Konstitucionnyj status ličnosti v SSSR. Moskva 1980, str. 147.

a svobod a rovnoprávnost občanů jsou tudíž právním základem uskutečňování lidovlády.

Za socialismu „... poprvé v dějinách civilizovaných společností se masa obyvatelstva pozvedne k samostatné účasti nejen v hlasování a volbách, nýbrž i v každodenní správě“.³⁾

Mezi právy a svobodami (především politickými), jež zajišťují právní možnost takové účasti, zaujímá zvláštní postavení ústavní právo občanů účastnit se řízení státních a společenských záležitostí (čl. 48 odst. 1 Ústavy SSSR). Za prvé: je to základní, hlavní politické právo, neboť se v něm nejvýrazněji projevuje podstata socialistické demokracie. I Ústava SSSR v čl. 9 mezi základními směry dalšího prohlubování socialistické demokracie v první řadě uvádí stále širší účast občanů na řízení státních a společenských záležitostí. Za druhé: je to univerzální a svým obsahem nejširší právo. V podstatě je to komplexní politické právo, jehož hlavní složky (různá oprávnění občanů politické povahy) zakotvuje čl. 48 Ústavy SSSR. Předně je to právo občanů účastnit se projednávání a schvalování zákonů a rozhodnutí celostátního a místního významu. Dalšími formami, jimiž se projevuje a realizuje výše uvedené komplexní právo, je právo občanů volit a být volen do sovětů lidových poslanců a ostatních volených státních orgánů, účastnit se všelidových diskusí a hlasování, lidové kontroly, práce státních orgánů, společenských organizací a orgánů společenské aktivity, shromáždění pracovních kolektivů a schůzí v místě bydliště.

Ještě je třeba poukázat na to, že právo občanů účastnit se řízení státních a společenských záležitostí bezprostředně souvisí i s dalšími politickými právy a svobodami a vystupuje jako jejich prvotní základ. Z tohoto hlediska ostatní politická práva a svobody jakoby konkretizují uvedené obecné, komplexní politické právo a jsou možnými formami jeho konkrétního projevu a realizace. K takovým politickým právům a svobodám lze zařadit např. právo občanů podávat státním orgánům a společenským organizacím návrhy na zlepšení jejich činnosti a kritizovat nedostatky v práci (čl. 49 Ústavy SSSR); politické svobody: slova, tisku, shromažďování, mítinků, průvodů a demonstrací (čl. 50 Ústavy SSSR); právo občanů sdružovat se ve společenské organizace (čl. 51 Ústavy SSSR).

Většina politických práv a svobod, které přispívají k plnějšímu rozvíjení obsahu uvedeného obecného politického práva, je k tomuto právu ve vztahu zvláštního a obecného. Jednotlivá politická práva a svobody mají samozřejmě i určitý samostatný význam, ale všechny je spojuje společný rys a určení — být právním základem skutečné vlády lidu.

Moc, která patří lidu, zahrnuje dva hlavní druhy moci — státní a společenskou. Se zřetelem na tyto druhy moci se rozlišují i formy jejich

³⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 25. Praha 1956, str. 502.

uskutečňování. Všeobecně se uznává, že socialistická lidovláda se uskutečňuje v zastupitelské a neprospěšné (přímé) formě.

Nejdůležitější organizační právní formou, v níž lid realizuje státní moc, je reprezentace lidu. To je stvrzeno v čl. 2 odst. 2 Ústavy SSSR, v němž se praví, že lid vykonává státní moc prostřednictvím sovětů lidových poslanců, které tvoří politický základ SSSR.

Sověty lidových poslanců jako orgány reprezentace lidu, tj. jako orgány vytvářené lidem, jež dostávají od lidu mandát uskutečňovat státní moc, a vyjadřující zájmy a vůli lidu, jsou „... stálým a jediným základem veškeré státní moci, celého státního aparátu“.⁴⁾

Podstata zastupitelské formy socialistické lidovlády spočívá v tom, že sovětská moc, tj. státní moc, vykonávaná sověty lidových poslanců, je odvozena od moci lidu, je spjata mnoha způsoby s lidem a jemu je odpovědna.

Zastupitelská forma lidovlády má nepochybně velký význam. Sotva je správné ji absolutizovat a stavět ji nad bezprostřední (přímou) demokracii. Jde o to, že obě formy uskutečňování lidovlády (tj. zastupitelská a bezprostřední demokracie) jsou navzájem spjaty, vzájemně na sebe působí a doplňují se. Proto je vhodnější hovořit o jejich harmonickém spojení.

Za socialismu nemůže zastupitelská demokracie vůbec fungovat bez spojení s určitými formami bezprostřední demokracie. Tak samo vytváření zastupitelských sborů se zakládá na širokém využívání institutů bezprostřední demokracie. Předně je to účast občanů na volbách do zastupitelských sborů, což je spojeno s tím, že občané uskutečňují své volební právo. Proto volební právo a volební soustava jsou základním institutem bezprostřední demokracie, neboť na něm spočívá celý systém reprezentace lidu. Sovětské volební soustavě jsou vlastní vskutku demokratické zásady, které jsou vyjádřeny v ústavních normách, a to: obecné, rovné a přímé volby, tajné hlasování, územní princip konání voleb, navrhování kandidátů na poslance společenskými organizacemi a pracovními kolektivy, zásada absolutní většiny hlasů, pokyny voličů poslancům.

Reprezentace lidu jako nejdůležitější forma realizace státní moci, která patří lidu, se tedy bezprostředně zakládá na takové formě přímé demokracie, jako jsou volby a volební soustava, což předpokládá, že existují a využívají se taková politická práva, jako je pasivní a aktivní volební právo. V širším slova smyslu (tj. svým určením a cíli) vytváření zastupitelských orgánů je vlastně formou účasti lidu na správě státních záležitostí, neboť v důsledku využívání této formy bezprostřední demokracie vzniká soustava zastupitelských orgánů státní moci, která je politickým základem sovětského státu.

⁴⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 28. Praha 1954, str. 479.

Soustava zastupitelských orgánů vytvořená lidem na základě demokratických zásad volební soustavy se nestává absolutně nezávislou na lidu a není povýšena nad něj. Zásady socialistické demokracie a zastoupení lidu předpokládají, že mezi zastupitelskými orgány a lidem existuje stálý styk, že zastupitelské sbory jsou závislé na lidu a jsou jím kontrolovány. Proto sovětská zastupitelská demokracie se při svém fungování prolíná s různými formami bezprostřední demokracie a doplňuje se a obohacuje se jimi. Především nutno poznamenat, že zastupitelské sbory reprezentují všechny třídy a vrstvy socialistické společnosti, tj. pro tuto zastupitelskou soustavu jsou příznačné rozsáhlá sociální základna a vskutku lidový charakter. Za druhé, státně mocenská oprávnění zastupitelských orgánů jsou odvozena od lidu, působí jménem lidu a v jeho zájmu. Za třetí, sovětské zastupitelské orgány jsou bezprostředně spojeny s lidem a působí pod jeho kontrolou. Vyplývá to z čl. 94 odst. 2 Ústavy SSSR, který zakotvuje, že sověty lidových poslanců a jimi vytvářené orgány soustavně informují obyvatelstvo o své práci a přijatých rozhodnutích. Avšak zvláště výrazně se toto spojení projevuje ve formě imperativního mandátu poslance. Tak voliči dávají svým poslancům pokyny, jimiž se rozumějí jejich požadavky předložené poslancům, které byly schváleny na předvolebních schůzích a mají společenský význam. Ústava stanoví, že příslušné sověty lidových poslanců projednávají pokyny voličů, přihlížejí k nim při vypracování plánů hospodářského a sociálního rozvoje a sestavování rozpočtu. Jak patrně, voliči utvářejí prostřednictvím pokynů do určité míry program činnosti zastupitelského orgánu, předkládají svým poslancům požadavky, které směřují k zlepšení činnosti zastupitelského orgánu v tom či onom odvětví hospodářské, sociální, kulturní nebo státní výstavby. O imperativním charakteru pokynů voličů svědčí ústavní norma zavazující příslušné sověty organizovat plnění pokynů a informovat občany o jejich realizaci. Analogické úkoly mají i poslanci příslušných sovětů lidových poslanců. Kromě toho poslanci jsou povinni při své činnosti přihlížet také k jiným požadavkům obyvatelstva ve svém územním obvodu.

Dalším důležitým prvkem imperativního mandátu je odpovědnost poslance voličům. V čl. 107 Ústavy SSSR je řečeno, že poslanec je povinen skládat účty ze své práce a z práce sovětu voličům, jakož i kolektivům a společenským organizacím, které ho navrhly za kandidáta na poslance. Skládání účtů poslanci je důležitým prostředkem zabezpečujícím stálé spojení poslanců s obyvatelstvem a rovněž formou lidové kontroly nad činností zastupitelských orgánů a jejich členů. Tento institut je vlastně důležitou organizačně právní formou spojení zastupitelské demokracie s bezprostřední demokracií. Jedním z hlavních cílů skládání účtů je, aby voliči posoudili a zhodnotili práci poslance a sovětu, aby podávali návrhy k zlepšení činnosti zastupitelského orgánu. Moment hodnocení činnosti

poslance a možnost voličů ovlivňovat jeho práci (jako poslance) je vyjádřena v jejich právu kdykoliv odvolat poslance, který zklamal jejich důvěru. To svědčí o tom, že mezi voliči a poslanci existuje stálé právní spojení, jehož prostřednictvím je zabezpečen úzký styk sovětské zastupitelské soustavy s lidem.

Stálé a mnohostranné spojení sovětů lidových poslanců a lidu je zabezpečováno výše uvedeným ústavním obecným politickým právem — právem občanů účastnit se řízení státních a společenských záležitostí. Jak známo, toto právo vzhledem k zvláštnímu významu, obecnosti a univerzálnosti bylo pozvednuto na úroveň ústavní zásady organizace a činnosti sovětského státního aparátu. Tuto zásadu zakotvuje, pokud jde o soustavu zastupitelských orgánů, čl. 94 Ústavy SSSR, v němž je řečeno, že činnost sovětů lidových poslanců se zakládá na širokém zapojování občanů do jejich práce. Stejně tuto zásadu formulují i republikové zákony o místních sovětech (srov. např. čl. 5 zákona Litevské SSR o okresním sovětu lidových poslanců Litevské SSR).⁵⁾ Zmíněná norma je adresována především zastupitelským orgánům státní moci. Avšak její význam se nevyčerpává jen tím, že vyhlašuje uvedenou zásadu činnosti sovětů. Z této normy vyplývá i odpovídající povinnost zastupitelských orgánů vůči občanům — přibírat je k práci sovětů lidových poslanců. V této normě můžeme spatřovat (pokud jde o sověty) i právní zakotvení (v obecných rysech) organizačních záruk realizace práva občanů účastnit se řízení státních a společenských záležitostí.

Formy účasti občanů na činnosti sovětů a vztahy, které na tomto základě vznikají mezi občany a sověty, jsou velmi rozmanité. Především je nutno poznamenat, že základní směry, hlavní formy takové účasti občanů (a celé veřejnosti) stanoví zákon. Zákonodárství o místních sovětech rozlišuje dva druhy forem účasti veřejnosti na činnosti sovětů a jejich orgánů — individuální a kolektivní. Individuální formy účasti obyvatelstva na práci okresního sovětu lidových poslanců jsou vymezeny takto: okresní sovět lidových poslanců organizuje širokou účast občanů na řešení otázek místního a celostátního významu, předkládá občanům nejdůležitější otázky k posuzování a zapojuje je do práce stálých komisí, výkonného výboru a ostatních orgánů odpovědných sovětu (čl. 85 zákona Litevské SSR o okresním sovětu lidových poslanců Litevské SSR). V tomto případě jsou vypočteny takové formy politické aktivity občanů, jejichž iniciátorem je sám zastupitelský orgán (nebo jemu odpovědné orgány). Proto zde zákon v podstatě zavazuje místní sověty, aby ve své praktické činnosti využívaly zmíněných forem účasti občanů.

⁵⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta i Pravitelstva Litovskoj SSR, 1979, č. 36 — 471.

Tyto formy ovšem nevyčerpávají individuální účast občanů na činnosti zastupitelských orgánů. Občané mohou kromě uvedených forem využívat v praxi celý komplex ostatních politických práv a působit tak na činnost zastupitelských orgánů. Například kritizovat nedostatky v práci místních sovětů a jim odpovědných orgánů, podávat návrhy na zlepšení jejich činnosti, stěžovat si na postup funkcionářů a státních orgánů atd. Charakteristickým rysem individuální účasti občanů na činnosti místních sovětů, které jsou uvedeny v zákoně, je, že jsou nejmasovějšími, obecnými formami účasti občanů na řešení nebo posuzování nejdůležitějších otázek a že to jsou v praxi nejrozšířenější a lze říci stále formy účasti občanů na činnosti orgánů místních sovětů (jejich stálých komisí, výkonných výborů a ostatních orgánů odpovědných sovětům).

Kolektivní formy účasti obyvatelstva na práci místních sovětů se od sebe liší. Zákony Litevské SSR o okresním a městském (obvodním) sovětu lidových poslanců hovoří o dvou základních organizačních formách kolektivní účasti obyvatelstva v práci místních sovětů — o společenských organizacích a o pracovních kolektivech. Přitom zákon vymezuje vzájemné vztahy mezi sovětem a společenskými organizacemi a pracovními kolektivy velmi lakonicky. Stanoví, že příslušný sovět lidových poslanců uskutečňuje svou činnost v úzkém spojení se společenskými organizacemi a pracovními kolektivy. Zákony o místních sovětech kromě toho upravují rovněž vzájemné vztahy okresních a městských sovětů k příslušným orgánům společenských organizací. Například čl. 5 zákona Litevské SSR o okresním sovětu lidových poslanců Litevské SSR obsahuje ustanovení, že okresní sovět pracuje v úzkém styku s okresními orgány společenských organizací. V daném případě se v podstatě jedná o zastupitelskou (a nikoliv bezprostřední) účast občanů na činnosti místních sovětů. Celkově má tato forma účasti veřejnosti na práci místních sovětů obrovský praktický význam, neboť je velmi rozšířena a lze na ni nahlížet jako na stálou formu spojení mezi místními sověty a veřejností představovanou orgány společenských organizací. V praxi existují velmi těsné a stále kontakty mezi místními sověty (a jim podřízenými orgány) na jedné straně a příslušnými orgány stranických, odborových a komsomolských organizací na straně druhé. Konkrétní směry a obsah takové spolupráce závisí na cílech a úkolech vyjádřených ve stanovách příslušných společenských organizací.

Zákon Litevské SSR o sídlištním a apilinkovém*) sovětu lidových poslanců Litevské SSR počítá i s dalšími formami kolektivní účasti obyvatelstva na práci příslušných sovětů. Jedná se o shromáždění občanů, vesnická shromáždění („schody“), uliční výbory a výbory ve čtvrtích. Zákon vymezuje i hlavní úkoly a poslání těchto kolektivních forem společenských

*) Apilinkový sověť je litevský název vesnického sovětu (poznámka překladatele).

čenské aktivity. Tak hlavním úkolem shromáždění občanů a vesnických shromáždění je projednávat nejdůležitější otázky týkající se života občanů. Těchto forem se rovněž využívá k seznamování občanů se zákonodárstvím a nejdůležitějšími usneseními sovětu a vyšších státních orgánů. Shromáždění občanů a vesnická shromáždění, stejně jako shromáždění obyvatel sídliště, apilinky svolává výkonný výbor sídlištního, apilinkového sovětu, a to pro občany celého svého územního obvodu anebo jednotlivých lokalit, ulic a čtvrtí.

Shromáždění občanů a vesnická shromáždění volí uliční výbory a výbory ve čtvrtích podle ulic a čtvrtí sídlišť a vesnic. Uliční výbory a výbory ve čtvrtích pomáhají uvádět v život usnesení sídlištního, apilinkového sovětu a jeho výkonného výboru. Organizují účast obyvatelstva na zvelebovacích pracích, poskytují pomoc kulturním, školským a zdravotnickým zařízením, obchodům a provozovnám veřejného stravování a služeb. Ze své činnosti jsou odpovědní shromážděním občanů a vesnickým shromážděním, která je zvolila, sídlištnímu, apilinkovému sovětu a jeho výkonnému výboru.

Na činnosti místních sovětů se kromě uvedených forem podílejí i jiné orgány společenské aktivity, například výbory rodičů ve školských zařízeních, rady žen aj. Mezi těmito a ostatními orgány společenské aktivity na straně jedné a místními sověty na straně druhé vznikají rozmanité vztahy, mezi nimiž značný význam mají vztahy řízení a poskytování pomoci ze strany místních sovětů. Jak známo, prostřednictvím různých forem společenské aktivity občané realizují své právo účastnit se řízení. A organizační činnost místních sovětů spojená s řízením a poskytováním pomoci společenské aktivitě obyvatelstva je vlastně druhem organizačních záruk realizace práv a svobod občanů.

Formy účasti občanů (a celé veřejnosti) na činnosti sovětů jsou právně upraveny i pokud jde o různé organizační formy činnosti místních sovětů. Podle „Základních ustanovení jednacího řádu místních sovětů lidových poslanců Litevské SSR“⁶⁾ orgány společenských organizací mohou podávat návrhy k pořadu jednání zasedání okresního, městského a obvodního sovětu. Návrhy k pořadu jednání zasedání sovětu základního stupně (to je sídlištního, apilinkového sovětu) může podávat ještě širší okruh subjektů: správa kolchozů, vedení a společenské organizace sovchozů, podniků, zařízení a ostatních organizací, které působí v územním obvodu sovětu, jakož i shromáždění občanů sídliště, lokalit nebo vesnická shromáždění.

„Základní ustanovení“ také předepisují, aby se při přípravě otázek, o nichž bude jednat zasedání sovětu, zkoumalo, jaké názory o těchto otázkách mají občané a aby se návrhy usnesení sovětu lidových poslanců

⁶⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta i Praviteľstva Litovskoj SSR, 1983, č. 9 — 97.

týkajících se základních otázek státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby předběžně posuzovaly na shromážděních pracovních kolektivů a občanů v místě bydliště. Příslušné stálé komise a výkonný výbor zobecňují došlé připomínky a návrhy a podávají o nich zprávu sovětu na jeho zasedání.

Řády o stálých komisích sovětů⁷⁾ stanoví, že tyto komise spolupracují se společenskými organizacemi, pracovními kolektivy a orgány společenské aktivity, široce zapojují občany do své práce, zkoumají veřejné mínění a přihlížejí k němu. Komise mají právo navrhnout místnímu sovětu nebo jeho výkonnému výboru, aby návrhy usnesení sovětu k nejdůležitějším otázkám byly předány k posouzení pracovním kolektivům a shromážděním občanů. Stálé komise jsou rovněž oprávněny přibírat ke své práci i zástupce společenských organizací, orgánů společenské aktivity a také odborníky a vědecké pracovníky. Tyto osoby mohou být členy různých přípravných komisí a pracovních skupin zřizovaných stálými komisemi a mohou být také zvány (s právem poradního hlasu) na schůze stálých komisí.

Mezi hlavní úkoly poslaneckých skupin patří zabezpečovat úzké spojení sovětů s pracujícími, široce zapojovat občany do každodenní praktické činnosti sovětů; aktivně se účastnit organizační práce spojené s realizací pokynů voličů a kontrolovat jejich plnění.

Poslanecké skupiny místních sovětů udržují úzký styk se společenskými organizacemi a organizacemi společenské aktivity obyvatelstva. Poslanecké skupiny zkoumají veřejné mínění, informují sovět a jeho orgány o potřebách obyvatelstva, poskytují poslancům nezbytnou organizační pomoc při přijímání voličů, při vyřizování návrhů, oznámení a stížností pracujících, při zjišťování příčin stížností a, je-li to třeba, podávají výkonnému výboru sovětu a jiným orgánům příslušné návrhy. Kromě toho poslanecké skupiny mají právo navrhnout, aby se v obvodu jejich působnosti konala shromáždění pracujících v pracovních kolektivech.

Výše uvedené svědčí nejen o rozmanitosti forem účasti občanů v činnosti místních sovětů, ale i o zvláštní úloze, jakou plní organizující činnost sovětů lidových poslanců při realizaci ústavního práva občanů účastnit se řízení státních a společenských záležitostí. V této souvislosti je třeba si povšimnout i otázky organizačních záruk, které zabezpečují realizaci práv a svobod občanů.

Organizačními zárukami se rozumí speciální organizační činnost státních orgánů a společenských organizací zaměřená na efektivní využívání obecných a speciálních záruk s cílem zabezpečit podmínky pro co nejúplnější realizaci práv a svobod osobnosti.⁸⁾

⁷⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta i Pravitelstva Litovskoj SSR, 1981, č. 1 — 1.

⁸⁾ Prava ličnosti v socialističeskom obščestve. Moskva 1981, str. 196.

K organizačním zárukám náleží velmi rozsáhlá a různorodá organizační činnost: stálé zdokonalování státního aparátu a zvyšování efektivity jeho práce, zdokonalování plánování hospodářského a sociálního rozvoje, zlepšování systému informací a stylu práce státního aparátu atd. Takto pojímané organizační záruky hrají závažnou úlohu při zajišťování účinnosti práv a svobod občanů. Je to spojeno předně s tím, že mnohá práva a svobody občanů se mohou realizovat jen za aktivní součinnosti kompetentních státních orgánů (tj. uskutečňují-li nezbytná organizační opatření zaměřená na realizaci práv a svobod občanů anebo napomáhají-li jejich realizaci) a dále s tím, že kompetentní státní orgány musí k realizaci řady práv a svobod občanů provést předběžná organizační opatření vytvářející potřebné materiální podmínky nebo zajišťující optimální využití existujících materiálních podmínek a možností. V zásadě souhlasíme s názorem, že práva a svobody občanů včetně jejich ochrany se nemusí, i když v zákonodárství je dobře rozpracován systém záruk, prakticky realizovat, jestliže státní orgány a společenské organizace nebudou rozvíjet konkrétní organizační práci.⁹⁾

Ve vztahu k místním sovětům hlavní organizační záruky realizace práva občanů účastnit se jejich činnosti spočívají především v organizačně masové práci místních sovětů, již se rozumí jejich mnohostranná činnost spojená se zapojováním širokých mas obyvatelstva do realizace úkolů sovětů v státní, hospodářské a sociální kulturní výstavbě.¹⁰⁾

Konkrétněji řečeno, k organizačním zárukám náleží takové druhy organizační činnosti místních sovětů, jako je: 1. systematické informování obyvatelstva o činnosti sovětu a jeho orgánů; 2. přibírání obyvatelstva k práci sovětů v různých formách a rozvíjení jeho společenské aktivity; 3. řízení orgánů společenské aktivity; 4. poskytování pomoci útvarům společenské povahy a koordinace jejich činnosti; 5. poskytování potřebné součinnosti občanům, když realizují ostatní politická práva a svobody.

Když hovoříme o úloze místních sovětů při realizaci práva občanů účastnit se řízení státních a společenských záležitostí, musíme si konečně povšimnout ještě jednoho aspektu tohoto problému, a to funkce místních sovětů chránit právní pořádek.

Ústava SSSR v čl. 146 odst. 2 ukládá místním sovětům chránit práva občanů. Zákony o místních sovětech rovněž stanoví, že příslušný sovět zabezpečuje ochranu práv a právem chráněných zájmů občanů, družstevních a ostatních společenských organizací. Sovět plní tento úkol především prostřednictvím podřízených orgánů, zejména těch, které jsou povoleny chránit právní pořádek, vykonávat kontrolu a dozor a řídí jejich

⁹⁾ Prava ličnosti v socialističeskom obščestve. Moskva 1981, str. 196.

¹⁰⁾ Sovetskoje stroitelstvo. Pod red. A. A. Bezuglova, Moskva 1979, str. 155.

činnost. Avšak některé funkce při ochraně právního pořádku vykonává sám sovět, jeho stálé komise a výkonný výbor. Například sovět nebo jeho výkonný výbor rozpracovávají a provádějí opatření nezbytná k ochraně práv a právem chráněných zájmů občanů, družstevních a ostatních společenských organizací; zabezpečují včasné a správné projednávání a vyřizování návrhů, oznámení a stížností občanů; prověřují, jaká je úroveň práce se stížnostmi v kolchozech, v sovchozech, v podnicích, v zařízeních a v ostatních organizacích, které působí v územním obvodu sovětu, seznamují se se zprávami jejich vedoucích k těmto otázkám atd. K právním formám zajišťujícím ochranu práv a právem chráněných zájmů občanů a společenských organizací lze přiřadit právo sovětu rušit akty orgánů, podniků, zařízení a organizací podřízených sovětu, které odporují zákonu, jakož i jejich právo pozastavit výkon nezákonných příkazů a nařízení týkajících se otázek určených zákonodárstvím, jež vydali vedoucí podniků, zařízení a organizací podřízených orgánům vyššího stupně.

Лапинскас, К.:

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ

Резюме

Конституция СССР закрепляет принцип народовластия, который осуществляется в первую очередь посредством представительной демократии. Институты представительной демократии взаимосочетаются с различными формами непосредственной демократии (например, с выборами депутатов, наказами избирателей и др.). Постоянные и многосторонние связи между Советами народных депутатов и народом в наибольшей мере проявляются при реализации конституционного права граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами. Это конституционное право имеет характер общего, комплексного политического права. Граждане могут оказывать влияние на деятельность представительных органов, используя и другие политические права.

Конституционный принцип участия граждан в деятельности Советов народных депутатов осуществляется в разнообразных формах. В законодательстве о местных Советах различаются индивидуальные и коллективные формы участия общественности в деятельности Советов. К индивидуальным формам участия граждан относятся такие формы политической активности граждан, инициатором которых выступает сам представительный орган (например, вовлечение их в работу постоянных комиссий, исполнительных комитетов). К коллективным формам участия граждан относятся собрания граждан, сходы и разнообразные органы общественной самодеятельности (например, уличные и квартальные комитеты). Коллективы граждан принимают участие в работе Советов также посредством общественных организаций и трудовых коллективов. В реализации гражданами конституционного права участвовать в управлении государственными и общественными делами особую роль играет организующая деятельность Советов народных депутатов.

FORMY ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA ČINNOSTI MÍSTNÍCH SOVĚTŮ

DOC. A. K. PUMPUTIS, CSc.

V sovětském státě je věnována stálá pozornost otázkám rozvoje socialistické demokracie a zvyšování aktivity mas při řešení důležitých státních záležitostí. Již v prvních letech existence sovětského státu V. I. Lenin napsal, že zapojení pracujících do řízení státu je zázračný prostředek schopný naráz zesateronásobit státní aparát.¹⁾

Otázky prohlubování sovětské demokracie hluboce projednal XXVI. sjezd KSSS.²⁾

Ústava SSSR z roku 1977 a ústavy svazových republik rozšířily možnosti a perspektivu účasti pracujících na řešení důležitých státních záležitostí, pozvedly na novou úroveň fungování všech institutů sovětské demokracie.

Komunistická strana Sovětského svazu stále pečuje o rozvoj demokratických zásad v činnosti všech článků politického systému. Na únorovém plénu ÚV KSSS (1984) K. U. Černěnkovo řekl: „Síla naší strany... je ve schopnosti rozvíjet a usměrňovat tvůrčí aktivitu mas...“³⁾

Demokratizace řízení se projevuje ve všech úrovních a zvláště výrazně v činnosti místních orgánů státní moci.

Ústava SSSR svěřuje místním orgánům státní moci právo komplexně řídit záležitosti na celém území, což nutně vyžaduje, aby se rozvíjely a zdokonalovaly instituty společenské iniciativy.

Úspěchu v činnosti místních státních orgánů lze dosáhnout pouze tehdy, je-li veřejnost široce zapojována do jejich práce.

V sovětském státě existují četné formy účasti občanů na činnosti místních orgánů státní moci. Patří k nim odbory výkonných výborů složené z dobrovolných spolupracovníků (nesystemizované odbory), organizace společenské aktivity občanů, pokyny voličů aj.

Mezi různými formami účasti veřejnosti na činnosti místních orgánů sovětského státu zauímají zvláštní místo komise při výkonných výborech místních sovětů lidových poslanců.

¹⁾ Viz V. I. Lenin: Spisy, sv. 26. Praha 1956, str. 100.

²⁾ XXVI. sjezd KSSS, dokumenty a materiály. Praha 1981, str. 64.

³⁾ Pravda ze 14. února 1984.

K tomu, abychom objasnili právní postavení komisí při výkonných výborech místních sovětů, je důležité zkoumat způsob jejich vytváření, soustavu a strukturu.

Právní úprava činnosti komisí při výkonných výborech patří do výlučné působnosti svazových republik. Každá svazová republika představovaná prezídiem nejvyššího sovětu nebo radou ministrů schvaluje příslušné řády o každém druhu komisí, existujících při výkonných výborech. Základní směry činnosti těchto komisí určují také zákony o okresních, městských, obvodních a apilinkových (vesnických) a sídlištních sovětech.

Podle platného zákonodárství se v současné době při výkonných výborech místních sovětů zřizují tyto komise: správní komise pro projednávání přestupků, komise pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními, komise pro věci nezletilých, komise pro pracovní rozmístění mládeže, pro vyměřování důchodů, pro kontrolu dodržování cen a podmínek provozování obchodní činnosti, pro kontrolu dodržování zákonodárství o kultech, komise pro přidělování bytů (obytných místností), komise pro boj s alkoholismem, komise k určování věku občanů. Je-li toho třeba, výkonné výbory mohou zřizovat i jiné komise. Praxe potvrzuje, že výkonné výbory toto právo využívají a vytvářejí dočasné komise. Dočasné komise se zpravidla zřizují pro přípravu otázek, které se projednávají na schůzích výkonných výborů, jakož i pro řešení otázek dočasného charakteru (například mohou se vytvářet dočasné komise pro boj proti epidemiím, epizootiím, povodním atd.). Činnost dočasných komisí končí, jakmile konkrétní otázky byly vyřešeny.

Výkonné výbory sovětů různých stupňů vytvářejí svou soustavu komisí.

Základním článkem, při němž se zřizují komise, by měly být výkonné výbory okresních sovětů (včetně obvodních) a rovněž výkonné výbory sovětů ve městech republikové podřízenosti (s výjimkou měst, která se člení na obvody).

Při uvedených výkonných výborech se zpravidla vytvářejí všechny výše jmenované komise a v nezbytných případech se mohou zřizovat i jiné.

Při výkonných výborech sovětů ve městech okresní podřízenosti se mohou vytvářet takové komise, jako je správní komise pro projednávání přestupků, pro boj s alkoholismem, pro kontrolu dodržování cen a podmínek provozování obchodní činnosti, pro přidělování bytů (obytných místností). V jednotlivých svazových republikách se tato otázka řeší různě. Podle zákonodárství Kirgizské SSR,⁴⁾ Ázerbájdžánské SSR,⁵⁾ Kazašské

⁴⁾ Položení o komissijach po dělam něsoveršennoletnich Kirgizskoj SSR. Vedomosti Verhovnogo Soveta Kirgizskoj SSR, 1967, č. 11, čl. 97.

⁵⁾ Položení o komissijach po dělam něsoveršennoletnich Azerbajdžanskaj SSR. Vedomosti Verhovnogo Soveta Azerbajdžanskaj SSR, 1967, č. 19, čl. 204.

SSR,⁶⁾ Arménské SSR⁷⁾ a Lotyšské SSR⁸⁾ při výkonných výborech ve městech okresní podřízenosti může být vytvořena širší soustava komisí.

Specificky se tato otázka řeší v Ukrajinské SSR,⁹⁾ kde komise při výkonných výborech ve městech okresní podřízenosti mohou být zřízeny jen se souhlasem výkonného výboru sovětu vyššího stupně.

Domníváme se, že tato praxe může být dobrým příkladem pro zřizování komisí při výkonných výborech tohoto stupně i v ostatních svazových republikách. Jde o to, že města okresní podřízenosti jsou obvykle okresními městy. Na územní obvody těchto výkonných výborů, které zřizují pouze některé komise, se v zásadě vztahuje působnost komisí výkonných výborů okresních sovětů. Máme za to, že taková praxe nemůže být přijatelná, protože snižuje iniciativu městských (ve městech okresní podřízenosti) sovětů lidových poslanců a jejich výkonných výborů.

Někteří autoři, pokud jde o tyto případy, navrhuji, aby se zřizovaly společné komise výkonných výborů okresních a městských (měst okresní podřízenosti) sovětů.¹⁰⁾

S tímto návrhem lze jen těžko souhlasit. Za prvé, zákony o okresních a městských sovětech, jakož i řády o komisích při výkonných výborech nepočítají s možností zřizovat společné komise různých výkonných výborů. Za druhé, bylo by neúčelné navrhopvat změny v zákonodárství, protože by to vedlo k složitostem při vytváření komisí, kontrole jejich činnosti a skládání účtů z jejich činnosti.

Do určité míry se analogický způsob uplatňuje i při vytváření komisí při výkonných výborech apilinkových a sídlištních sovětů. Podle zákona o apilinkovém a sídlištním sovětu lidových poslanců při výkonných výborech těchto sovětů mohou být se souhlasem výkonného výboru vyššího stupně zřízeny správní komise pro projednávání přestupků, komise pro boj s alkoholismem a v případě potřeby komise pro přidělování bytů (obytných místností). Zákon nic neříká o možnosti zřizovat komise pro věci nezletilých, pro pracovní rozmístění mládeže, pro kontrolu nad dodržováním cen a podmínek provozování obchodní činnosti, dohled nad nápravně výchovnými zařízeními a jiné.

V jiných svazových republikách, např. v Běloruské SSR a v RSFSR, se výše uvedené komise mohou zřizovat i při výkonných výborech ves-

⁶⁾ Položení o komissijach po dělam něsoveršennoletnich Kazachskoj SSR. Vedomosti Verchovnogo Soveta Kazachskoj SSR, 1967, č. 27, čl. 31.

⁷⁾ Položení o nabljudatělnych komissijach Armjanskoj SSR. Vedomosti Verchovnogo Soveta Armjanskoj SSR, 1964, č. 28, čl. 161.

⁸⁾ Položení o nabljudatělnych komissijach Latvijskoj SSR. Vedomosti Verchovnogo Soveta i Pravitělstva Latvijskoj SSR, 1971, č. 23, čl. 1236.

⁹⁾ Položení o komissijach po dělam něsoveršennoletnich Ukrajinskoj SSR, protokol č. 5 ze schůze prezidia Nejvyššího sovětu Ukrajinské SSR, srpen 1967.

¹⁰⁾ V. A. Loria: Administrativnyje komissii pri ispolkomach mestnyh Sovetov Gruzinskoj SSR. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1965, č. 3.

nických a sídlištních sovětů. Avšak komise při výkonných výborech těchto stupňů mohou být zřízeny jen se souhlasem výkonného výboru vyššího stupně a pouze v místech vzdálených od sídel okresu.

Některá sídliště jsou co do počtu obyvatel dosti velká. Proto v nich, stejně jako ve městech okresní podřízenosti, otázky výchovy nezletilých a dozoru nad osobami propuštěnými z výkonu trestu odnětí svobody nejsou zdaleka druhořadé. Podle našeho názoru by bylo účelné, aby apilinkové a sídlištní sověty měly právo zřizovat širší okruh komisí při výkonných výborech se souhlasem výkonného výboru sovětu vyššího stupně.

Pro koordinaci práce komisí pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními, jakož i komisí pro věci nezletilých, pro boj s alkoholismem, se při radách ministrů svazových republik zřizují analogické komise.

Komise výkonných výborů vytváří nově zvolený sovět, a to pro celé volební období. Zákonodárství neupravuje způsob jejich ustavování jednotně. Některé komise (správní komise pro projednávání přestupků, pro věci nezletilých, pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními, pro boj s alkoholismem) vytvářejí zasedání místních sovětů. Jiné komise (pro kontrolu dodržování cen a podmínek provozování obchodní činnosti, pro vyměřování důchodů, pro kontrolu dodržování zákonodárství o kultech, k určování věku občanů aj.) se vytvářejí na základě rozhodnutí příslušného výkonného výboru.

Domníváme se, že podobný diferencovaný přístup není zcela na místě, protože vyvolává nejasnosti. Podle našeho názoru by bylo účelné sjednotit způsob vytváření všech komisí při výkonných výborech.

Zřejmě by nebylo účelné požadovat, aby všechny komise při výkonných výborech vytvářely místní sověty. Program zasedání místních sovětů je často přetížen. Navíc nové ústavy svazových republik snížily počet zasedání místních sovětů. A proto by schvalování všech komisí při výkonných výborech místními sověty probíhalo do značné míry formálně.

Složení všech komisí se fakticky formuje z podnětu výkonného výboru, a proto by bylo účelné poskytnout mu právo schvalovat je s konečnou platností. Takové pravidlo by zavedlo nejen stejný postup v ustavování komisí při výkonných výborech, ale také by přesněji určilo jejich právní status, otázky jejich řízení, jakož i způsob, jakým mají skládat účty ze své práce.

Při formování komisí je významnou otázkou o počtu jejich členů. Řády o jednotlivých komisích nestanoví přesně počet členů komisí, pouze určují minimální a maximální hranici od šesti do dvanácti členů. Místní sovět, jakož i jeho výkonný výbor stanoví počet členů každé komise samostatně v závislosti na počtu obyvatelstva, počtu podniků a institucí, které působí v jeho územním obvodu, a na dalších okolnostech.

Podle platného zákonodárství se komise skládají z poslanců příslušných sovětů, ze zástupců odborových, komsomolských a jiných společenských organizací a z představitelů pracovních kolektivů.

Při vytváření komisí se místní orgány zaměřují na to, aby se jejich členy stali ti, kteří by z výkonu svého povolání byli seznámeni s otázkami patřícími do jejich působnosti.

Proto například členy komisí pro věci nezletilých a komisí pro pracovní rozmístění mládeže jsou zástupci orgánů školství, zdravotnictví, kulturně osvětových a jiných zařízení; v komisích k určení věku občanů jsou zástupci orgánů ministerstva vnitra, matričních orgánů, orgánů zdravotnictví, sociálního zabezpečení atd. Takový způsob vytváření komise zabezpečuje kvalifikovanější přístup k řešení otázek, které náleží do jejich působnosti.

Důležitou stránkou v organizaci činnosti komisí je účast poslanců na jejich práci. Na tuto okolnost se poukazuje v právních aktech, upravujících činnost většiny komisí.

Program strany (1961) zdůraznil, že každý poslanec sovětu se musí aktivně účastnit státní činnosti a konat svěřenou práci.¹¹⁾ Poslanci zpravidla pracují ve stálých komisích místních sovětů.¹²⁾ Nicméně je třeba nalézt řešení umožňující, aby byli zapojeni i do činnosti komisí při výkonných výborech. Jedním ze způsobů, jak řešit tuto otázku, by mohlo být snížení počtu (někdy poměrně velkého) komisí místního sovětu a vytvoření rezervy poslanců, kteří by se mohli podílet na činnosti jiných útvarů.

Účast poslanců na činnosti komisí při výkonných výborech by bezpochyby zvýšila úroveň vzájemných vztahů těchto útvarů s místními sověty.

Zákonodárství obsahuje ustanovení, které osoby mohou být členy komise, ale nic neříká o tom, jak se navrhuje kandidáti. Jak ukazuje praxe, návrhy na jednotlivé členy komise v zásadě podávají společenské organizace a pracovní kolektivy.

Takovou praxi nutno hodnotit kladně. Je však třeba dodat, že by bylo účelné, aby společenské organizace a pracovní kolektivy, které doporučily svého člena, měly právo odvolat svého zástupce, jestliže neplní nebo špatně plní uložené povinnosti. Takové ustanovení v řádech o komisích by posílilo odpovědnost jejich členů nejen vůči příslušným výkonným výborům, ale také vůči jejich kolektivům.

Vzhledem k tomu, že společenské organizace a pracovní kolektivy volí určitý počet členů komisí, vzniká otázka, které základní společenské orga-

¹¹⁾ XXII. sjezd KSSS. Nová mysl (zvláštní číslo), říjen 1961, str. 458.

¹²⁾ V současné době je členy stálých komisí místních sovětů 82 % poslanců. Ostatní pracují ve výkonných výborech nebo jejich funkce nedovolují, aby se stali členy komisí.

nizace, podniky a zařízení mají doporučovat kandidáta za člena komise. Vždyť v územním obvodu kteréhokoliv sovětu existuje mnoho kolektivů pracujících, avšak počet členů komisí je omezen. Tyto otázky se řeší pomocí koordinační činnosti samotného výkonného výboru.

Při vytváření komisí výkonných výborů je velmi aktuální otázka jejich vedoucích.

Řády a jiné akty upravující činnost komisí neřeší otázku o vedoucích jednotně.

Tak předsedou komise pro boj s alkoholismem může být místopředseda výkonného výboru, tajemník nebo člen výkonného výboru; předsedou komise pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními a komise pro kontrolu dodržování cen a podmínek provozování obchodní činnosti — místopředseda výkonného výboru nebo jeho člen; komise pro věci nezletilých — místopředseda výkonného výboru; správní komise pro projednávání přestupků — člen výkonného výboru atd. Domníváme se, že taková různorodost je neopodstatněná. Podle našeho názoru musí být úprava této otázky do určité míry sjednocena.

Z výše uvedeného vyplývá, že ve většině případů předsedy komisí mohou být a fakticky jsou místopředsedové výkonných výborů. Taková praxe může být sotva přijatelná. Není účelné, aby jeden místopředseda výkonného výboru řídil činnost několika komisí při výkonném výboru. Skutečnost, že předsedou komise je místopředseda výkonného výboru, do určité míry zvyšuje její autoritu. Je však třeba vzít v úvahu, že tito funkcionáři jsou velice často zaneprázdněni výkonem svých bezprostředních funkcí a proto nejsou vždy s to zabezpečit věcné řízení komisí. Máme za to, že do řízení komisí by měli být ve větší míře zapojováni členové výkonných výborů a poslanci.

Významnou úlohu v činnosti komisí plní jejich tajemníci. Přípravují materiály pro schůze, pořizují protokoly, kontrolují, jak se plní rozhodnutí komisí atd. V řádech o komisích pro věci nezletilých je stanoveno, že funkci tajemníka vykonává uvolněný (systemizovaný) pracovník. Tajemníci všech ostatních komisí pracují na základě zásady dobrovolnosti.

Důležitým strukturálním útvarem komisí při výkonných výborech jsou jejich sekce. Avšak nikoliv všechny komise při výkonných výborech mají sekce. Struktura s členěním na sekce je vhodnější pro komise s dosti různorodou činností. Členění komisí na sekce zvyšuje operativnost činnosti a zamezuje zvyšování počtu komisí při výkonných výborech.

Podle charakteru oprávnění se komise při výkonných výborech dělí na dvě základní skupiny:

1. na komise oprávněné samostatně přijímat rozhodnutí mocenské povahy;
2. na komise, které nemají právo samostatně přijímat rozhodnutí mocenské povahy.

Ke komisím první skupiny patří správní komise pro projednávání přestupků, pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními, pro věci nezletilých, pro boj s alkoholismem, pro vyměřování důchodů, k určování věku občanů. Komise této skupiny jsou oprávněny samostatně přijímat rozhodnutí závazná pro osoby, jimž jsou určena.

Tak v čl. 7 řádu o komisích pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními se uvádí, že jsou oprávněny kontrolovat činnost nápravně výchovných zařízení, jakož i orgánů, které vykonávají rozsudky soudů. Na svých schůzích mohou vyslechnout zprávy vedoucích uvedených orgánů a zařízení. Zjistí-li komise nedostatky v činnosti těchto orgánů, mají právo přijmout rozhodnutí obsahující pokyny k odstranění existujících nedostatků. Výkon tohoto rozhodnutí komise je závazný a orgán, jemuž bylo rozhodnutí adresováno, musí do dvou týdnů informovat komisi o opatřeních, která přijal k odstranění nedostatků (čl. 9 uvedeného řádu).

Podle čl. 9 řádu o komisích pro boj s alkoholismem je komise oprávněna prověřovat v podnicích, v organizacích a v zařízeních stav práce v boji s opilstvím a alkoholismem, úroveň protialkoholické propagandy, jakož i vyslechnout na svých schůzích sdělení vedoucích podniků, organizací a zařízení o opatřeních k předcházení opilství a alkoholismu. Je-li toho třeba, komise mohou přijmout rozhodnutí, obsahující požadavek zesílit boj s opilstvím a alkoholismem. Podle čl. 7 tohoto řádu výkon těchto rozhodnutí komise je pro příslušné orgány a organizace závazný.

Komise pro vyměřování důchodů jsou oprávněny samostatně rozhodovat o stanovení důchodů nebo podpor. Výkon těchto rozhodnutí je rovněž závazný. Analogická práva má také komise k určování věku občanů. Její rozhodnutí jsou závazná pro matriční úřady.

Zvláštní podskupinu komisí oprávněných samostatně přijímat rozhodnutí mocenské povahy tvoří správní komise pro projednávání přestupků a komise pro věci nezletilých. Do samostatné podskupiny je možné tyto komise vyčlenit podle hlediska, že samostatně přijímají rozhodnutí, která stanoví opatření administrativního působení vůči osobám porušujícím právní předpisy.

Podle platného zákonodárství správní komise pro projednávání přestupků jsou kolektivní orgány správní jurisdikce, zvláště vytvářené k projednávání a rozhodování správních přestupků. Pro kompetenci těchto komisí je příznačné, že projednávají široký okruh přestupků.

Komise pro věci nezletilých vykonávají nejen kontrolní, výchovné a jiné funkce, ale projednávají také přestupky. Základním kritériem určujícím, které věci patří do působnosti komisí, je v podstatě věk osoby, která porušila právní předpisy, a stupeň nebezpečnosti jejího jednání. Tak podle čl. 17 řádu o komisích pro věci nezletilých do jejich kompetence patří

věci těch nezletilých, kteří:

- a) ve věku do 14 let spáchali společensky nebezpečný čin;
- b) ve věku od 14 do 16 let spáchali společensky nebezpečné činy, které nejsou uvedeny v čl. 14 odst. 2 trestního zákona Litevské SSR a v příslušných člancích trestních zákonů ostatních svazových republik;
- c) ve věku od 14 do 18 let spáchali trestné činy a trestní stíhání proti nim bylo zastaveno anebo způsobem, který stanoví trestní řád, byla věc odložena a trestní stíhání nebylo zahájeno;
- d) ve věku od 16 let se dopustili drobného chuligánství a ve věku do 18 let drobné spekulace a jiných správních přestupků, za jejichž spáchání stanoví odpovědnost akty nejvyšších orgánů státní moci a správy Svazu SSR a svazových republik, jakož i usnesení místních sovětů a jejich výkonných výborů. Ve věku od 16 do 18 let se dopustili drobného chuligánství, avšak náčelník orgánu milice nebo lidový soudce se zřetelem na osobnost pachatele a povahu spáchaného přestupku uzná za účelné postoupit materiály k posouzení komisi;
- e) spáchali jiné protispolečenské činy;
- f) vyhýbají se studiu a práci.

Článek 19 řádu svěřuje do kompetence komisí věci těch rodičů nebo osob je zastupujících, jež zanedbávají výchovu mladistvých.

Z toho vyplývá, že správní komise pro projednávání přestupků a komise pro věci nezletilých jsou oprávněny projednávat široký okruh záležitostí a ukládat různá opatření.

Druhá skupina komisí není oprávněna přijímat samostatně rozhodnutí mocenské povahy. K nim patří komise pro přidělování bytů (obytných místností), pro kontrolu dodržování cen a pravidel obchodování, pro kontrolu dodržování zákonodárství o kultech a rovněž dočasné komise. Usnesení těchto komisí mají ve vztahu k orgánům, které přijímají akty mocenské povahy, pouze doporučující charakter. Avšak komise této skupiny podle charakteru uskutečňovaných oprávnění jsou nestejnorodé.

Domníváme se, že všechny komise, které nejsou oprávněny samostatně přijímat rozhodnutí mocenské povahy, je možné rozdělit na: a) pomocné komise výkonného výboru a b) komise kontrolující a koordinující činnost jiných orgánů, podniků a zařízení.

Do první podskupiny patří komise pro přidělování bytů (obytných místností) a zásadně všechny dočasné komise. Tyto komise připravují materiály, na jejichž základě výkonné výbory přijímají příslušná rozhodnutí.

Do druhé podskupiny náleží všechny ostatní komise, tj. komise, zabývající se kontrolou dodržování zákonodárství o kultech a komise pro kontrolu dodržování cen a podmínek provozování obchodní činnosti. Při kontrole a koordinaci příslušných oblastí činnosti jiných orgánů a orga-

nizací nejsou oprávněny samostatně přijímat rozhodnutí mocenského charakteru.

Například podle čl. 5 a 6 řádu o komisi pro kontrolu dodržování cen a podmínek provozování obchodní činnosti mají tyto komise právo kontrolovat činnost všech velkoobchodních a maloobchodních organizací a podniků, dodržování pravidel o označování maloobchodních cen, způsob, jak bylo provedeno přecenění spotřebního zboží, jestliže byly jejich ceny změněny, zda jsou k dispozici knihy přání a stížností, jak jsou vyřizovány stížnosti a návrhy.

Komise postupují materiály o výsledcích проверки k projednání výkonnému výboru. Dokumenty týkající se osob, které porušily nebo zneužily cenové předpisy, mohou komise postoupit soudružskému soudu, orgánům lidové kontroly, vyšetřovacím a jiným orgánům.

Пумпутис, А. К.:

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

Резюме

В советском государстве существует множество форм участия граждан в деятельности местных органов государственной власти. Особое место среди них занимают комиссии при исполкомах местных Советов народных депутатов, как например, административные, наблюдательные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, по трудоустройству молодежи, по назначению пенсий и др.

Основным звеном, при котором образуются комиссии, следовало бы считать исполнительные комитеты районных Советов (в том числе районных в городе), а также исполнительные комитеты городов республиканского подчинения (за исключением городов, имеющих районное деление). По мнению автора следовало бы предоставить исполкомам городов районного подчинения, а также сельским и поселковым советам право образовывать более широкий круг комиссий, чем до сих пор. Что касается количественного состава комиссий при исполнительных комитетах, было бы целесообразным повысить в них число народных депутатов. Участие депутатов в деятельности комиссий при исполкомах, безусловно, повысило бы уровень взаимоотношений этих формирований с местными Советами.

В заключительной части статьи проведена классификация комиссий при исполкомах местных Советов в зависимости от характера их полномочий.

ÚČAST OBČANŮ V ORGANIZACI A ČINNOSTI MÍSTNÍCH ZASTUPITELSKÝCH SBORŮ V SOCIALISTICKÝCH ZEMÍCH

DOC. JUDr. SOFIA SVOBODOVÁ, CSc.

V socialistických zemích se v současné době klade mimořádný důraz na prohlubování socialistické demokracie, zejména na zvyšování účasti občanů na správě socialistického státu a společnosti. Zkušenosti ze státní výstavby socialistických zemí potvrzují, že hlavním článkem prohlubování socialistické demokracie jsou zastupitelské sbory. V tomto směru připadá velká úloha místním zastupitelským sborům, které jako nejmasovější a nejpočetnější státní orgány mají nejprůzračnější předpoklady k zapojení občanů do správy socialistického státu vůbec a do své činnosti zvláště. V posledních letech stranické a státní orgány věnovaly značnou pozornost posílení postavení a úlohy místních zastupitelských sborů, prohloubení demokratických zásad jejich organizace a činnosti, zejména z hlediska co nejširšího zapojení občanů do řízení státních a společenských záležitostí.¹⁾

Místní zastupitelské sbory jsou nedílnou součástí socialistické zastupitelské soustavy — soustavy sborů volených zástupců lidu, jimiž lid uskutečňuje státní moc. Ústavy socialistických zemí je charakterizují jako orgány státní moci (čl. 81 odst. 1 Ústavy NDR, čl. 86 Ústavy RSR, čl. 145 Ústavy SSSR). Avšak ústavy a zákonodárství řady socialistických zemí pojmají místní zastupitelské sbory nejen jako orgány státní moci, ale rovněž jako orgány společenské (lidové) samosprávy,²⁾ např. čl. 110 Ústavy BLR, čl. 43 odst. 1 Ústavy PLR, § 2 odst. 1 maďarského zákona o radách.

¹⁾ Například plénium ÚV KSSS projednalo otázky zdokonalování práce sovětu lidových poslanců v dubnu 1984 (Rudé právo z 11. dubna 1984).

V některých socialistických zemích byly nedávno přijaty nové zákony o místních zastupitelských sborech (v Polsku zákon o soustavě národních rad a o územní samosprávě — Dziennik ustaw, 1983, Nr. 41, poz. 185, a v NDR zákon o místních lidových zastupitelstvech v Německé demokratické republice, Gesetzblatt der DDR, 1985, Teil I, Nr. 18, s. 213) anebo dosavadní zákony byly novelizovány (např. v Maďarsku v roce 1983 — Magyar Közlöny, č. 61, str. 1177—1179).

²⁾ V současné době jsou ve stranických dokumentech sověty rovněž charakterizovány jako hlavní článek socialistické samosprávy lidu (srov. Program KSSS. Nová redakce, Rudé právo z 8. března 1986).

Tím postihují obě stránky povahy místních zastupitelských sborů: jsou to orgány státní moci, pro něž jsou příznačné rysy, které jsou vlastní společenským organizacím,³⁾ a v jejich činnosti se spojují státní a společenské prvky.⁴⁾ Nehledě na různý obsah, který se v jednotlivých zemích vkládá do pojmu „samospráva“, charakteristika místních zastupitelských sborů jako orgánů samosprávy vyjadřuje, že rozhodují o otázkách místního významu autonomně a že ve své organizaci a činnosti spojují státní a společenské prvky.

Lze souhlasit s názorem L. D. Vojevodina, který k této otázce napsal: „Avšak i v těch socialistických zemích, jejichž ústavy neobsahují charakteristiku lidových rad podobnou výše uvedeným (tj. jako orgánů společenské samosprávy — S. S.), můžeme na místní zastupitelské sbory s plným oprávněním pohlížet nejen jako na orgány státní moci, ale i jako na orgány společenské (lidové) samosprávy. Jednota státních a společenských prvků v organizaci a činnosti lidových rad se nejvýrazněji projevuje v tom, že jsou skutečně zastupitelskými orgány lidu, které vyjadřují vůli a zájmy obyvatelstva jejich územního obvodu. Po státní a společenské linii sdružují, organizují a sjednocují obyvatelstvo země a zabezpečují účast občanů v řízení státu a společnosti.“⁵⁾

Účast občanů na organizaci a činnosti místních zastupitelských sborů představuje podstatnou složku realizace jejich významného politického práva — práva účastnit se řízení státních a společenských záležitostí. Toto právo občanů je zakotveno v ústavách některých socialistických zemí jako samostatné právo (čl. 48 Ústavy SSSR, čl. 21 Ústavy NDR, § 68 Ústavy MLR). Ústava SSSR a Ústava NDR konkretizují obsah práva občanů účastnit se řízení státu a společnosti. Právo občanů účastnit se správy státu a společnosti se realizuje především tím, že občané volí zastupitelské orgány státní moci; podílejí se na činnosti státních orgánů; mohou požadovat na zastupitelských sborech, jejich poslancích, na vedoucích státních a hospodářských orgánů, aby podávali zprávy o své činnosti; vyjadřují svou vůli a své požadavky prostřednictvím společenských organizací; mohou se obracet se svými žádostmi a návrhy na státní a společenské organizace a účastní se shromáždění pracovních kolektivů a shromáždění v místě bydliště.

³⁾ L. D. Vojevodin, D. L. Zlatopolskij: Gosudarstvennoje pravo zarubežnych socialističeskich stran. Moskva 1984, str. 33.

⁴⁾ I. P. Iljinskij, B. A. Strašun, V. J. Jastrebov: Političeskaja sistéma zarubežnych stran socializma. Moskva 1981, str. 303; V. P. Kružkov: Konstitucionnyje osnovy organizacii i dejatel'nosti mestnych organov gosudarstvennoj vlasti v zarubežnych socialističeskich stranach. In: Razvitije konstitucii zarubežnych socialističeskich stran. Moskva 1980, str. 109—110.

⁵⁾ L. D. Vojevodin, D. L. Zlatopolskij: cit. dílo, str. 340. Stejný názor zastává T. Fuks: Instytucje samorządowe jako forma zorganizowanego udziału obywateli w działalności rad narodowych. Problemy rad narodowych, 1983, č. 56, str. 211.

Způsoby a formy účasti občanů na organizaci a činnosti místních zastupitelských sborů jsou velmi rozmanité a mnohotvárné. Z hlediska vztahu občana k činnosti daného orgánu můžeme rozlišovat přímé (bezprostřední) a zprostředkované způsoby účasti občanů na práci místních orgánů. K bezprostředním způsobům účasti náleží např. účast občana na řízení státních a společenských záležitostí ve funkci poslance anebo jako člena komisí místních zastupitelských sborů; uplatňování práva podávat státním orgánům návrhy na zlepšení jejich činnosti a kritizovat nedostatky v práci.⁶⁾ Mezi zprostředkované způsoby patří účast občanů uskutečňovaná například prostřednictvím Národní (Vlastenecké) fronty a společenských organizací působících v pracovních kolektivech a v místě bydliště.⁷⁾ Podle toho, kdo je subjektem účastnickím se práce místního zastupitelského sboru, dělíme formy účasti občanů na individuální (např. členství v komisích, dobrovolní pracovníci v místních orgánech státní správy atd.) a na kolektivní (např. veřejné schůze). Uvedené způsoby a formy účasti občanů se různě kombinují. Tak způsoby přímé účasti se realizují jak v individuální, tak i v kolektivní formě (např. hlasovací akt ve volbách, veřejné schůze občanů, pokyny voličů). Zprostředkované formy účasti jsou zpravidla kolektivní (např. působení prostřednictvím společenských organizací), ale mohou být i individuální (např. obrátí-li se občan se stížností na práci místního správního orgánu na svého poslance).

Hovoříme-li o způsobech a formách účasti občanů na práci místních zastupitelských sborů, musíme mít na zřeteli rozdíly v jejich povaze. Některé z nich jsou instituty zastupitelské demokracie, jako např. výkon poslaneckého mandátu, jiné jsou projevem přímé demokracie, jako např. volby poslanců, pokyny voličů poslancům, skládání účtů poslance voličům, odvolání poslance, aj.⁸⁾ Instituty zastupitelské a přímé demokracie jsou úzce spjaty, vzájemně se doplňují a namnoze prolínají.

Již v samotném procesu vytváření místních zastupitelských sborů se uplatňují různé způsoby a formy účasti občanů. Volební zákony a praxe v socialistických zemích zajišťují širokou účast občanů při navrhování a výběru kandidátů na poslance. V SSSR právo navrhopvat kandidáty na poslance sovětů lidových poslanců mají nejen stranické a společenské

⁶⁾ V Sovětském svazu, Maďarsku, NDR, Polsku a v SFRJ se jedná o samostatné právo zakotvené v ústavě; v Bulharsku a v Rumunsku je toto právo součástí petičního práva.

⁷⁾ V této stati, která má omezený rozsah, se nezabýváme zprostředkovanými způsoby účasti občanů na činnosti místních zastupitelských sborů.

⁸⁾ V socialistické státovědě je rozšířen názor, že výše uvedené instituty jsou projevem přímé demokracie (L. A. Grigorjan: *Narodovlastije v SSSR*. Moskva 1972, str. 254; B. A. Strašun: *Socializm i demokratija*. Moskva 1976, str. 62; Ch. Melcer, N. P. Farberov: *Predstaviteľnaja i neposredstvennaja demokratija*, in: „Socialističeskaja demokratija: konstitucionnyje osnovy“. Moskva 1980, str. 53).

organizace, ale i pracovní kolektivy,⁹⁾ jakož i shromáždění příslušníků ozbrojených sil ve vojenských útvech. Jde-li o volby do vesnických a sídlištních sovětů, kandidáty na poslance mohou navrhnout rovněž shromáždění občanů, která se konají ve výrobních útvech sovchozů a kolchozů, ve vesnicích a v jiných venkovských lokalitách. Podle sovětských volebních zákonů každý, kdo se účastní shromáždění, jež jedná o navržení kandidáta na poslance, má právo účastnit se posuzování kandidatur, podpořit předložené kandidatury nebo navrhnout jejich odmítnutí. Rozhodnutí o navržení kandidáta na poslance se schvaluje většinou hlasů účastníků shromáždění.

Podle bulharského volebního zákona¹⁰⁾ kandidáty na členy lidových rad mohou navrhnout politické i jiné společenské organizace nebo shromáždění voličů (takové právo mají voliči tehdy, tvoří-li 1/5 všech voličů daného volebního obvodu). Zákon ukládá vedením stranických a společenských organizací, aby předložila kandidatury k širokému posouzení a aby při výběru kandidátů přihlédla k názorům a návrhům vyjádřeným na shromážděních, která se konají ve volebních obvodech, podnicích, zařízeních, vojenských útvech, zemědělských podnicích.

V Maďarsku navrhuji kandidáty na poslance místních rad shromáždění voličů v místech bydliště voličů, v podnicích, závodech, družstvech atd. Na těchto shromážděních mohou návrhy na kandidáty předkládat orgány Vlastenecké lidové fronty, společenské organizace, kolektivy závodů, družstev atd., ale i každý k volbě oprávněný volič. Kandidáty se stanou ti, pro něž na shromážděních hlasovala alespoň třetina zúčastněných voličů.¹¹⁾

Rovněž v NDR a Polsku, kde kandidáty navrhuji složky socialistických front, jsou vytvořeny právní předpoklady pro aktivní účast občanů při navrhování kandidátů na poslance. Podle volebního zákona NDR kandidáti, navrhovaní politickými stranami a masovými organizacemi, musí být schváleni a navrzeni pracovními kolektivy, ve kterých jsou činní.¹²⁾ Poté jsou kandidáti představeni na veřejných zasedáních příslušných výborů Národní fronty za účasti zástupců voličů, která schvalují společnou kandidátku Národní fronty a zároveň stanoví pořadí jednotlivých kandidátů na kandidátní listině.

⁹⁾ Pracovní kolektivy navrhuji kandidáty na poslance na shromážděních kolektivů svolávaných továrními, závodními a místními výbory odborů (srov. např. čl. 2 zákona RSFSR o volbách do místních sovětů lidových poslanců RSFSR — Vedomosti Verchovnogo Soveta RSFSR, 1979, č. 32, čl. 784).

¹⁰⁾ Državen vestnik, č. 54 z 10. července 1973.

¹¹⁾ Magyar Közlöny, 1983, č. 60, str. 1135—1146.

¹²⁾ J. Gronsý výstižně poznamenává, že jde o důležitou demokratickou formu překračující hranice pouhé konzultace a znamenající přímo ze zákona rozhodování o každé kandidatuře na pracovišti každého kandidáta (Státní právo socialistických zemí, Praha 1983, str. 238).

V Polsku nový řád o volbách do národních rad¹³⁾ rozšířil okruh subjektů oprávněných navrhopvat kandidáty: zahrnuje nyní i místní orgány společenské samosprávy obyvatel. Návrh společné kandidátky Vlasteneckého hnutí národní obrody se konzultuje s voliči na předvolebních schůzích v místě bydliště a na pracovištích. O společné kandidátce se hlasuje veřejně a schvaluje se prostou většinou. Na těchto schůzích může být podán návrh na odvolání kandidáta navrženého na společné kandidátce a na zařazení nového kandidáta.

Ve všech socialistických zemích volební zákony umožňují, aby bylo zaregistrováno více kandidátů, než je počet mandátů. V řadě z nich se vyvinula taková praxe, že se registruje tolik kandidátů, kolik je mandátů.¹⁴⁾ V některých socialistických zemích se registruje více kandidátů a výběr mezi nimi se uskutečňuje až při samotném hlasování. Tak v Maďarsku musí být navrženi nejméně dva kandidáti na jeden mandát a v Polsku musí být počet kandidátů dvakrát větší než počet mandátů. V NDR a v Rumunsku se uplatňuje praxe, že ve všech volebních obvodech se navrhuje a registruje větší počet kandidátů než mandátů. O složení zastupitelských sborů voliči definitivně rozhodují až svým hlasováním.

Jak je patrné, bezprostřední úloha voličů v rozhodování o složení zastupitelských sborů je dominující. V celém volebním procesu, počínaje navrhováním kandidátů a konče hlasováním ve volbách, se uplatňují instituty přímé demokracie. Kromě toho voliči se účastní organizace voleb jako členové volebních komisí.

Zvolením poslance vznikají mezi ním a voliči hluboce demokratické zastupitelské vztahy, které trvají po celé volební období, což se projevuje v tom, že poslanci udržují stálé spojení se svými voliči, jsou jim odpovědní a jsou povinni jim skládat účty ze své činnosti. Prostřednictvím poslance mohou voliči ovlivňovat činnost místních zastupitelských sborů.

Jedním z prostředků, jimiž občané působí na zaměření práce místních zastupitelských sborů, jsou pokyny voličů. V SSSR je institut pokynů voličů zakotven přímo v Ústavě SSSR a podrobně ho upravuje výnos prezidia Nejvyššího sovětu SSSR z 1. září 1980 „O organizaci práce s pokyny voličů“.¹⁵⁾ Institut pokynů voličů je také upraven v Bulharsku, a to výnosem Státní rady z 3. února 1978.¹⁶⁾ V ostatních socialistických zemích,

¹³⁾ Dziennik ustaw, 1984, Nr. 8, poz. 32.

¹⁴⁾ Například v čl. 43 bulharského volebního zákona se stanoví, že v každém volebním obvodu je možno navrhnout neomezený počet kandidátů. Avšak v čl. 46 je řečeno, že v případě, kdy všechny složky Vlastenecké fronty se dohodnou na společném kandidátovi Vlastenecké fronty, se v každém volebním obvodu registruje jen jeden kandidát.

¹⁵⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1980, č. 36, čl. 736. V letech 1981–1982 prezidia nejvyšších sovětů svazových republik schválila řády o organizaci práce s pokyny voličů v jednotlivých republikách (publikovány ve sborníku Zakonodatělstvo Sojuza SSR i sojuznyh respublik o nakazach izbiratel'ej, Moskva 1983).

¹⁶⁾ Državen vestnik, č. 12 z 10. února 1978.

v nichž institut pokynů voličů není upraven zvláštními zákony, jsou dílčí ustanovení o pokynech (požadavcích) voličů obsažena ve volebních zákonech, v jednacích rádech a v zákonech o místních zastupitelských sborech (např. MLR, NDR, PLR, RSR).

Sovětské zákonodárství podává výstižnou charakteristiku pokynů voličů jako společensky významných a předvolebními schůzemi schválených požadavků voličů vůči svým poslancům, které jsou zaměřeny na zlepšení činnosti sovětů lidových poslanců při řízení státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby, na zajištění komplexního hospodářského a sociálního rozvoje jejich územních obvodů a na uspokojování rostoucích materiálních a duchovních potřeb lidí.

Společenský význam pokynů voličů je zdůrazněn tím, že je musí schválit většina občanů přítomných na schůzi voličů. Příslušné zastupitelské sbory projednávají pokyny voličů, schvalují plán opatření k provedení pokynů, přihlížejí k nim při vypracování plánu hospodářského a sociálního rozvoje a sestavování rozpočtu a organizují jejich plnění. Voliči se účastní nejen tvorby pokynů, ale i jejich realizace. Dobrovolnou prací zabezpečují zvelebování obcí, výsadbu zeleně, výstavbu dětských hřišť, opravu mostů, silnic, studní apod. Občané také kontrolují, jak se jejich pokyny poslancům plní. Z tohoto hlediska jsou důležitá zákonná ustanovení ukládající poslancům a výkonným orgánům místních zastupitelských sborů podávat voličům zprávy o plnění pokynů.¹⁷⁾ Pokyny voličů jsou tedy významným projevem socialistické demokracie, vyjadřují zájmy voličů a představují jednu z forem přímé účasti občanů na řízení státních a společenských záležitostí.¹⁸⁾

Dalším neméně důležitým prostředkem vlivu občanů na činnost poslance, celého zastupitelského sboru a jeho orgánů je povinnost poslance skládat voličům účty ze své činnosti a popř. z činnosti místního orgánu státní moci (čl. 7 odst. 1 Ústavy BLR, § 42 odst. 4 Ústavy MLR, čl. 92 Ústavy RSR, čl. 107 odst. 1 Ústavy SSSR).¹⁹⁾

Skládání účtů voličům je důležitou formou lidové kontroly činnosti poslanců a jejich prostřednictvím i zastupitelských sborů. Voliči při této příležitosti mohou hodnotit jejich činnost a svými kritickými připomín-

¹⁷⁾ Například v Bulharsku výbory Vlastenecké fronty společně s výkonnými výbory okruhových lidových rad periodicky organizují skládání účtů výkonných a nařizovacích orgánů lidových rad, hospodářských organizací a zařízení obyvatelstvu o plnění pokynů voličů (čl. 23 výnosu o pokynech voličů).

¹⁸⁾ V sovětské právní literatuře se pokyny voličů považují za institut přímé demokracie (N. G. Starovojtov: *Nakazy izbiratělej*, Moskva 1975, str. 5; N. V. Černogolovkin: *Konstitucija SSSR i razvitije socialističeskoj demokratii*, in: „Prjamaja i predstaviteľnaja demokratija“, Sofia 1979, str. 38).

¹⁹⁾ Ústava BLR kromě toho v čl. 121 stanoví, že lidové rady nejméně jednou za rok skládají svým voličům účty ze své činnosti způsobem a podle pravidel určených zákonem. V tomto pojetí se tedy jedná o skládání účtů lidovou radou jakožto kolektivním orgánem.

kami, iniciativními návrhy a požadavky ovlivňovat činnost poslance a zastupitelského sboru (jeho orgánů). Uplatňování zásady skládání účtů upevňuje spojení zastupitelských sborů s lidem a umožňuje, aby poslanci lépe poznávali potřeby a požadavky voličů a pracujících. Skládání účtů poslanci zároveň rozvíjí politickou aktivitu občanů a osvědčuje se jako prostředek zapojování občanů do práce státního aparátu.

V SSSR skládá poslanec účty ze své práce rovněž pracovním kolektivům a společenským organizacím, které ho navrhly za kandidáta na poslance.²⁰⁾ Stejně tak v NDR poslanci místních lidových zastupitelských orgánů jsou povinni podávat podle rozhodnutí lidového zastupitelství v podnicích zprávu o činnosti lidového zastupitelství i o své vlastní práci. Skládání účtů pracovním kolektivům směřuje spíše k informování o práci poslanců a zastupitelského sboru, což přispívá k upevňování vztahů mezi nimi a kolektivem, který je navrhl, a napomáhá prohloubení spolupráce mezi místním zastupitelským sborem a jinými organizacemi, zejména hospodářskými.

Jednou ze základních demokratických zásad organizace zastupitelských sborů v socialistických zemích je právo voličů odvolávat poslance, které je zárukou reálné odpovědnosti poslanců vůči voličům. V. I. Lenin přikládal právu voličů odvolat jejich poslance velký význam a poukázal na to, že „jakýkoliv volený orgán nebo shromáždění zástupců může být pokládán za skutečně demokratický a skutečně vyjadřující vůli lidu jen tehdy, jestliže je uznáváno a užíváno právo voličů odvolávat své zvolené zástupce“.²¹⁾

Právo voličů odvolávat poslance je zakotveno přímo v ústavách většiny socialistických zemí (čl. 7 odst. 1 Ústavy BLR, čl. 2 odst. 2 Ústavy PLR, čl. 107 Ústavy SSSR). Podmínky a postup při odvolávání poslanců upravují volební zákony a v SSSR zvláštní zákony o odvolání poslanců místních sovětů.²²⁾ Podle těchto zákonů může být poslanec odvolán v podstatě z těchto důvodů: a) zklamal-li důvěru svých voličů například tím, že neplní poslanecké povinnosti, b) dopustil-li se činu nedůstojného funkce poslance (SSSR), nebo zradil-li ideály a program, v jejichž jménu byl zvolen (BLR).

Právo navrhnout odvolání poslance náleží především těm subjektům, které jsou oprávněny navrhnout kandidáty na poslance. Dále návrh na odvolání mohou podat: v RSR voliči, v BLR — jedna pětina voličů vo-

²⁰⁾ Poslanci sovětů důsledně plní svou ústavní povinnost. V roce 1982 složilo účty ze své činnosti voličům a pracovním kolektivům 2 278 000 poslanců, tj. 99,6 % všech poslanců (Sověty narodnych deputatov, 1983, č. 5, str. 69—70).

²¹⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 26. Praha 1956, str. 325.

²²⁾ Jako příklad lze uvést zákon RSFSR o odvolání poslance místního sovětu lidových poslanců RSFSR z r. 1960, který byl novelizován v roce 1979 (Vedomosti Verchovnogo Soveta RSFSR, 1979, č. 51, čl. 1273).

lebního obvodu, v MLR — nejméně 10 % celkového počtu voličů v obvodu, v PLR — jedna třetina voličů volebního obvodu a příslušné orgány socialistických front (RSR, MLR, PLR). V NDR mohou návrh na odvolání poslance podat rovněž voliči a jejich kolektivy. Ve většině socialistických zemí se o odvolání poslance jedná a rozhoduje na shromážděních voličů příslušného volebního obvodu (v NDR o odvolání poslance rozhoduje příslušný zastupitelský sbor). Právo odvolat poslance před uplynutím volebního období se v praxi reálně uplatňuje. Například v roce 1983 v Sovětském svazu voliči odvolali 394 poslanců místních sovětů, kteří zklamali jejich důvěru.²³⁾

Doposud jsme pojednávali o tom, jakými prostředky mohou voliči působit na činnost svého poslance a jeho prostřednictvím i na činnost celého zastupitelského sboru. Občané se však mohou přímo podílet na práci místního zastupitelského sboru jako členové nebo aktivisté jeho orgánů: komisi, správních komisi, odborů apod. Zvláštní význam v tomto směru mají komise, které si zřizují místní zastupitelské sbory ve všech socialistických zemích.

Ve většině z nich (s výjimkou Rumunska a SSSR) členy komisí jsou nejen poslanci, ale též další občané, kteří poslanci nejsou. V tomto případě zákony většinou určují, jaký může být podíl občanů-neposlanců z celkového počtu členů komise: v Bulharsku — zpravidla jedna třetina, v Maďarsku — méně než polovina a v Polsku — nejvýše polovina. Nový zákon o místních lidových zastupitelstvech v NDR obecně stanoví, že členy komisí jsou poslanci a náhradníci poslanců zvolení lidovým zastupitelstvem a občané povolání lidovým zastupitelstvem. Za členy komisí z řad občanů-neposlanců jsou zpravidla voleni ti, kteří pracují v příslušném odvětví hospodářství a kultury, znají jeho problematiku, mají potřebné odborné znalosti i zkušenosti z organizátorské práce. V komisích se tak spojuje zásada kolektivnosti a kvalifikovaný přístup k posuzování a řešení jednotlivých otázek, což zvyšuje účinnost jejich práce. Občané, kteří nejsou poslanci, mají stejná práva a povinnosti jako členové komisí — poslanci: účastnit se schůze komise, vznášet dotazy, podávat návrhy, vystupovat s připomínkami aj.

V Rumunsku a v Sovětském svazu se na práci komisí, za jejichž členy mohou být zvoleni pouze poslanci, podílejí ostatní občané jako aktivisté. Tak zákony o sídlítním, vesnickém sovětu lidových poslanců ukládají komisím zapojovat do své práce aktiv z řad kolchozníků, dělníků a odborníků příslušných odvětví státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby. V rumunském zákonu o lidových radách se hovoří o zapojování občanů.

²³⁾ Dēmokratija v dějstvii. Sovety narodnyh děputatov, 1984, č. 5, str. 80.

kterí svou odbornou přípravou a zkušenostmi mohou napomáhat plnění úkolů komisí.

Občané jako členové nebo aktivisté komisí se účastní vypracování různých návrhů. Mohou tak iniciativně ovlivňovat práci místního zastupitelského sboru, jeho výkonného orgánu a aparátu. Dále pak uskutečňují v mezích stanovených zákonem kontrolní funkci. V těch socialistických zemích, kde komise mají i povahu výkonného orgánu (tak je tomu např. v Bulharsku), se občané jako jejich členové podílejí přímo na rozhodování. Jak patrně, komise vytvářejí široký prostor pro aktivní účast občanů na práci místních zastupitelských sborů, a to pro účast vskutku masovou. Například v NDR se práce komisí vedle poslanců a náhradníků poslanců účastní dalších 220 tisíc občanů a v Sovětském svazu v aktivu stálých komisí místních sovětů pracuje dva a půl miliónu osob.²⁴⁾

V SSSR se uplatňuje praxe, kdy občané se podílejí přímo na práci správního aparátu místních sovětů, aniž by byli jeho zaměstnanci, to je pracují v něm na tzv. společenských zásadách jako dobrovolní instruktoři, inspektoři, poradci výkonných výborů, jejich odborů a správ, a to u místních sovětů všech stupňů. Dále se zřizují odbory složené z dobrovolných pracovníků (nesystemizované odbory), zejména na úrovni středního stupně místních sovětů. Nejčastěji to jsou nesystemizované odbory organizačně instruktorský, obchodu, pro komunální a jiné služby obyvatelstvu, kultury a zdravotnictví. Rozsah jejich práv může být stejný jako u odborů složených z placených pracovníků nebo užší. Pro úplnost je třeba uvést, že při odvětvových odborech a správách místních sovětů, zejména na úseku školství, zdravotnictví, kultury aj. působí společenské rady. Svou činnost zaměřují na zlepšení stavu v daném odvětví a projednávají otázky jeho rozvoje.²⁵⁾

Účast občanů na činnosti místních zastupitelských sborů se realizuje také prostřednictvím řady konzultativních forem přímé demokracie, kdy se občané mohou vyjadřovat k záměrům místního orgánu státní moci, k návrhům plánu a rozpočtu, usnesení apod. Místní zastupitelský sbor při svém rozhodování přihlíží k těmto stanoviskům občanů, i když nejsou — pokud právní předpisy nestanoví jinak — pro něho závazná, neboť jsou výrazem veřejného mínění.

Zákonodárství socialistických států vede místní zastupitelské sbory k tomu, aby se před rozhodováním důležitých otázek radily s občany a vyžadovaly si jejich vyjádření. Například podle sovětského zákonodár-

²⁴⁾ G. Schulze: Zur Verantwortung der örtlichen Räte für die Einbeziehung der Werktätigen in die Leitung und Planung der gesellschaftlichen Entwicklung des Territoriums. Staat und Recht, 1983, č. 9, str. 687; Dيمقратия в действии. Советы народных депутатов, 1984, č. 5, str. 80.

²⁵⁾ Podrobněji srov. G. V. Barabašev, K. F. Šeremet: Sovetskoe stroitel'stvo. Moskva 1981, str. 560—565.

ství městské a obvodní sověty předkládají nejdůležitější otázky státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby ve městě a městském obvodu k projednání shromážděním občanů, konaným v podnicích, zařízeních a organizacích a rovněž v místě bydliště.²⁶⁾ Obdobné ustanovení obsahují zákony o místních zastupitelských sborech v Bulharsku, Maďarsku a Rumunsku. Tak obecní lidové rady v Bulharsku jsou povinny, rozhodují-li o nejdůležitějších otázkách místního významu, předem je předložit voličům k posouzení. Článek 4 rumunského zákona ukládá lidovým radám, aby předkládaly shromážděním občanů k projednání základní otázky sociálně ekonomického rozvoje územních obvodů. Polský zákon o soustavě národních rad a územní samosprávě stanoví, že národní rada může předložit k společenské konzultaci návrhy rozhodnutí týkajících se otázek podstatného významu, které patří do její kompetence.²⁷⁾ Národní rada sama určuje zásady a způsob provedení společenské konzultace a je povinna seznámit veřejnost s jejími výsledky a jejich využitím. Ve dvou případech je společenská konzultace obligatorní: jde-li o změny v územním členění a o určení nebo změnu názvu lokality nebo fyziografických objektů.

V Bulharsku podle zákona o dotazování obyvatelstva²⁸⁾ se může uplatňovat i imperativní forma přímé demokracie — místní referendum, v němž občané přímo, nezávisle a s konečnou platností rozhodují o nejdůležitějších otázkách patřících do kompetence lidové rady. Návrh na konání místního referenda mohou podat stálé komise, lidoví poslanci a výkonné výbory příslušných rad, vedení společenských organizací, pracovní kolektivy zařízení a hospodářských organizací a nejméně jedna desetina voličů. O konání místního referenda rozhoduje lidová rada na svém nejbližším zasedání. Referendum se může ovšem konat i z iniciativy lidové rady. Právo účastnit se místního referenda mají bulharští občané, kteří bydlí v příslušné lokalitě nebo v ní mají trvalý pobyt a v den jeho konání mají volební právo. Návrh rozhodnutí je referendem schválen, hlasovala-li pro něj nadpoloviční většina občanů, kteří mají právo účastnit se referenda.

Důležitou úlohu při posuzování a rozhodování otázek místního a popř. celostátního významu plní shromáždění (veřejné schůze) občanů v místě bydliště.²⁹⁾

²⁶⁾ Srov. čl. 18 výnosu prezidia Nejvyššího sovětu SSSR o základních právech a povinnostech městských a obvodních sovětů lidových poslanců z r. 1971 (novelizován v roce 1978 — Vedomosti Verchovného Soveta SSSR, 1978, č. 49, čl. 796) a příslušné články republikových zákonů o městských a obvodních sovětech.

²⁷⁾ O významu společenské konzultace v praxi srov. S. Zawadzki: Warunki realizacji ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Państwo i prawo, 1984, č. 4, str. 19.

²⁸⁾ Državen vestnik, č. 28 z 8. dubna 1983.

²⁹⁾ V některých socialistických zemích tyto otázky projednávají též shromáždění pracovních kolektivů. Nejrozsáhleji oprávnění pracovních kolektivů při projednávání a rozhodování státních a společenských záležitostí upravuje čl. 5 zákona SSSR o pracovních kolektivech a zvýšení jejich úlohy v řízení podniků, zařízení a organizací (Vedomosti Verchovného Soveta SSSR, 1983, č. 25, čl. 382).

Způsob jejich svolávání, jednání i působnost jsou zpravidla více či méně regulovány právními předpisy. V SSSR jsou shromážděním občanů věnovány zvláštní právní akty,³⁰⁾ v Bulharsku jsou otázky týkající se shromáždění občanů upraveny v rámci zákona o dotazování obyvatelstva, který má však širší dosah, a v Polsku a Rumunsku je úprava provedena zákonem o místních zastupitelských sborech.

Shromáždění občanů mají dosti rozsáhlá oprávnění. Můžeme mezi nimi rozlišovat oprávnění rozhodovací, konzultativní, kontrolní a organizátorskospolečenská. Podle platné právní úpravy oprávnění rozhodovat mají shromáždění občanů v Sovětském svazu, Bulharsku a Polsku.

V SSSR shromáždění občanů v místě bydliště jsou oprávněna přijímat usnesení vyvolávající právní důsledky v těchto otázkách: návrhování kandidátů na poslance vesnických a sídlištních sovětů a vznesení podnětu k odvolání poslanců těchto sovětů, volba lidových přisedicích okresního (městského) lidového soudu a jejich odvolání, vytváření orgánů společenské aktivity občanů, jako jsou společenské vesnické, uliční, domovní výbory, výbory ve čtvrtích, soudružské soudy aj. Vesnická shromáždění mají též právo jednat a rozhodovat o otázkách dobrovolných příspěvků vesnického obyvatelstva (tzv. sebezdanění — „samoobloženie“).

V Bulharsku shromáždění občanů může rozhodovat o nejdůležitějších otázkách jednotlivých lokalit nebo jejich částí, jako je výstavba, rekonstrukce a modernizace kulturních a jiných objektů místního významu (zákon hovoří o konání referenda prostřednictvím shromáždění občanů). Shromáždění je oprávněno rozhodnout rovněž o pracovní nebo finanční účasti občanů na výstavbě výše uvedených objektů.³¹⁾

V Polsku jsou shromáždění občanů podle nového zákona o národních radách orgány samosprávy obyvatel měst a venkova, které jsou nedílnou součástí systému společenské samosprávy.³²⁾ Mohou přijímat závazná usne-

³⁰⁾ Jedná se o řády o shromážděních občanů schvalované výnosy prezidií nejvyšších sovětů svazových republik. Takové řády byly přijaty např. v Běloruské, Litevské, Moldavské a Uzbecké SSR (srov. Řád o veřejných schůzích občanů, vesnických shromážděních, o společenských vesnických výborech, uličních, domovních výborech a výborech čtvrtí v Moldavské SSR — Vedomosti Verchovnogo Soveta i Pravitelstva Moldavskoj SSR, 1982, č. 10, čl. 102).

³¹⁾ V případě, že shromáždění občanů rozhoduje o pracovní nebo finanční účasti občanů, hlasuje se tajně. Podmínky, rozsah a způsob pracovní a finanční účasti občanů upravuje výnos Státní rady (Državen vestnik, č. 48, r. 1983).

³²⁾ Nový polský zákon vychází z koncepce, že územní (místní) samosprávu vykonávají jednak národní rady a jednak samosprávné orgány občanů na vesnicích a ve městech. Územní (místní) samospráva obyvatelstva společně se samosprávou dělnickou, rolnickou a samosprávou odborových, společenských a družstevních organizací tvoří systém společenské samosprávy. Podrobněji B. Zawadzka: Rady narodowe — organy władzy państwowej, samorządu społecznego i samorządu terytorialnego. Rada narodowa — gospodarka — administracja, 1983, č. 16, str. 6—8; W. Zakrzewski: Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Państwo i prawo, 1984, č. 1, str. 5—6; T. Fuks: Miejsce samorządu mieszkanców miast i wsi w systemie samorządu terytorialnego. Państwo i prawo, 1984, č. 9, str. 58—66.

sení v rámci plánu společenskohospodářského rozvoje v otázkách údržby a opravy bytového fondu, sociálně kulturních a sportovních zařízení v místě a v ostatních otázkách, které jim k rozhodnutí postoupila národní rada základního stupně. Shromáždění občanů jsou v zákoně charakterizována jako orgány samosprávy obyvatelstva, které mají rozhodovací pravomoc. Volí samosprávné výkonné orgány, a to ve vesnicích radu solectva a šoltysa a v městech sídlištní, obvodní a domovní výbory.³³⁾ K zajištění úkolů shromáždění občanů a jejich výkonných orgánů slouží mimo jiné fondy samosprávy obyvatel, které se skládají z finančních prostředků poskytnutých národní radou, dobrovolných příspěvků podniků, z výtěžku vlastních akcí a jiných prostředků.

Pokud jde o konzultativní oprávnění shromáždění občanů, nejrozšířenější je právo předběžně projednávat návrhy aktů místních zastupitelských sborů. Okruh otázek, které dále mohou být posouzeny na shromážděních, vymezuje zákonodárství socialistických zemí různě. V Sovětském svazu řády o shromážděních občanů obsahují podrobný výčet věcí, o nichž mohou shromáždění jednat, jako např. o otázkách údržby bytového fondu, výstavby a zvelebování obcí, územního plánování, úrovně kulturních a jiných služeb poskytovaných obyvatelstvu, ochrany veřejného pořádku aj. Polský zákon o národních radách vymezuje okruh oprávnění konzultativní povahy v rámci působnosti samosprávy občanů. V zákoně je řečeno, že shromáždění se vyjadřuje ke všem otázkám patřícím do působnosti samosprávy občanů, zejména k otázkám rozvoje a fungování obchodní sítě, služeb, komunikací, práce místních zdravotnických a osvětových středisek a využívání fondu sociální péče.

V této souvislosti zasluhuje pozornost, že novější právní předpisy posilují autoritu stanovisek a vyjádření shromáždění občanů, neboť upravují postup při jejich projednávání. Například v Polsku jsou územní orgány státní správy a jim podřízené organizace povinny projednat jejich stanoviska a odpovědět na ně do 14 dní (je-li odpověď negativní, musí být odůvodněna). Podle sovětského zákonodárství musí státní a společenské orgány, podniky, zařízení a organizace projednat návrhy shromáždění občanů do jednoho měsíce a prostřednictvím výkonného výboru příslušného sovětu lidových poslanců je informovat o přijatých rozhodnutích.

Shromáždění občanů vykonávají i kontrolní funkci, přičemž rozsah jejího uplatňování je v jednotlivých socialistických zemích rozdílný. Tak v SSSR projednávají zprávy o činnosti výkonných výborů místních sovětů, jejich odborů a správ, o práci kulturně osvětových a zdravotnických zařízení, škol, obchodů, podniků veřejného stravování, služeb a orgánů

³³⁾ Území venkovské obce (gminy) může být rozděleno na menší části — solectva. Šoltys (starosta) vykonává úkoly státní správy, jež mu jsou svěřeny právními předpisy. Předsedá též radě solectva, pokud jejím předsedou nebyl zvolen někdo jiný.

společenské aktivity občanů. Podle polského zákona hodnotí činnost samosprávných výkonných orgánů a jejich prostřednictvím mohou zabezpečovat společenskou kontrolu činnosti organizací spojených s životními podmínkami na sídlišti nebo na vesnici.

Shromáždění občanů jsou institucí, která tvoří základnu pro širokou účast občanů na projednávání a rozhodování základních otázek místního významu. Příslušné právní předpisy totiž stanoví, že těchto shromáždění se mohou účastnit všichni občané, kteří mají volební právo, popř. i osoby starší 16 let (tak je tomu v Bulharsku a v Sovětském svazu tehdy, jestliže shromáždění určitou otázku toliko posuzují). Pro účast občanů na shromážděních se vytvářejí příznivé podmínky také tím, že většinou je možné, aby se v místě bydliště konala v rámci menších celků, např. podle mikrorajónů, čtvrtí, ulic a domů. K rozvíjení aktivní účasti občanů na shromážděních přispívá též to, že právní předpisy zakotvují demokratické zásady jejich činnosti. Svůj význam má i to, že často je stanoven minimální počet shromáždění konaných ročně, například v SSSR a v Rumunsku nejméně dvakrát za rok.

Občané se účastní práce místních zastupitelských sborů rovněž prostřednictvím orgánů občanské aktivity, organizovaných na odvětvovém (výrobně odvětvovém) nebo na územním principu. Aktivy organizované podle odvětvového principu působí např. na úseku bytového a komunálního hospodářství, školství, kultury, na úseku ochrany veřejného pořádku atd. Ustavují se buď při místních zastupitelských sborech a jejich orgánech anebo při hospodářských organizacích, kulturních a zdravotnických zařízeních, které jsou jimi řízeny (např. výbory rodičů, rady klubů a knihoven, rady spotřebitelů aj.). V řadě socialistických zemí pracují orgány, jež napomáhají místním orgánům státní moci při ochraně a upevňování socialistického veřejného pořádku. K nim patří instituce typu soudružských (společenských) soudů, které jsou organizovány nejen na základě výrobního, ale i územního principu (např. v SSSR se soudružské soudy ustavují v místě bydliště při provozovnách bytového hospodářství, domovních správách, uličních výborech a při vesnických a sídlištních sovětech).

Orgány občanské aktivity organizované na základě územního principu mají, nehledě na různost jejich názvů, některé společné rysy. Tyto orgány jsou zpravidla voleny na shromážděních občanů, jsou jim odpovědné ze své činnosti a jejich členové mohou být shromážděním odvoláni před uplynutím volebního období. Svou činnost rozvíjejí výlučně na společenských zásadách. Mají obecnou působnost, tj. jsou činné v různých odvětvích hospodářské a sociálně kulturní výstavby. Jejich působnost co do své povahy zahrnuje iniciativní oprávnění, zejména ve vztahu k orgánům

a organizacím místního zastupitelského sboru. Náleží jim i oprávnění spojená s prováděním společenské kontroly. Příznačným rysem pro tyto orgány je jejich rozvětvenost a velký počet jejich členů.

V Sovětském svazu mezi tyto orgány, které se nazývají orgány společenské aktivity občanů,³⁴⁾ patří společenské vesnické výbory, výbory ve čtvrtích, uliční a domovní výbory. Společenské vesnické výbory, které jsou voleny na shromáždění občanů zpravidla na dobu dvou a půl roku, působí v jednotlivých částech územního obvodu vesnického sovětu. Podle republikových zákonů o vesnickém a sídlištním sovětu a řádu o společenských vesnických výborech³⁵⁾ mají vesnické výbory pomáhat při realizaci usnesení vesnických sovětů a jejich výkonných výborů, jakož i přijatých pokynů voličů, organizovat provádění usnesení vesnických shromáždění, zapojovat obyvatelstvo do zvelebovacích akcí a vést je k dodržování hygienických předpisů, poskytovat pomoc kulturním, školským a zdravotnickým zařízením, obchodním prodejnám, podnikům veřejného stravování a podnikům služeb, organizovat kulturně výchovnou práci mezi obyvatelstvem apod. Ze své činnosti pravidelně skládají účty shromážděním občanů a rovněž příslušnému vesnickému, sídlištnímu sovětu a jeho výkonnému výboru.

Obdobné úkoly plní domovní výbory jako orgány společenské aktivity občanů bydlících v domech, které patří do státního bytového fondu.³⁶⁾ Zároveň napomáhají organizacím bytového hospodářství v péči o bytový fond, při provádění kontroly, jak občané dodržují pravidla o užívání bytů, údržbě obytného domu a jeho okolí.

V Polsku občané volí na venkově rady solectva a v městech sídlištní, obvodní a domovní výbory, které zákon o národních radách pojímá jako výkonné orgány samosprávy obyvatelstva.³⁷⁾ Rady solectva a sídlištní

³⁴⁾ C. A. Jampolskaja v článku, v němž vymezuje pojem orgánů společenské aktivity občanů, zdůrazňuje, že občany spojuje kolektivní zájem, který vzniká ze společného uspokojování sociálních, kulturních a jiných potřeb podmíněných některými podmínkami života (např. bydlí v jednom domě). Za další charakteristický rys těchto orgánů považuje to, že pracují pod vedením místního sovětu. (Organy obščestvennoj samodějatel'nosti kak forma obščestvennoj aktivnosti graždan. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1983, č. 12, str. 24.)

³⁵⁾ Postavení a úloha společenských vesnických výborů jsou upraveny ve zvláštních řádech schvalovaných prezidií nejvyšších sovětů svazových republik. Tyto řády často upravují i postavení a úkoly dalších územních orgánů společenské aktivity občanů (srov. Řád o společenských sídlištních, vesnických výborech, uličních, domovních výborech a výborech čtvrtí v Kazašské SSR — Vedomosti Verchovnogo Soveta Kazachskoj SSR, 1983, č. 2, čl. 11).

³⁶⁾ Postavení a úkoly domovních výborů upravují řády o domovním výboru ve státním bytovém fondu, které schvalují prezidia nejvyšších sovětů nebo rady ministrů svazových republik. Jako příklad lze uvést řád o domovním výboru ve státním a společenském fondu, schválený radou ministrů Lotyšské SSR usnesením č. 107 ze dne 24. 2. 1984.

³⁷⁾ V roce 1984 působilo na venkově 16 576 rad solectv s téměř 110 tisíci členy a v městech 33 336 sídlištních, obvodních a domovních výborů, v nichž pracovalo 205 532 občanů (Rada narodowa — gospodarka — administracija, 1984, č. 20).

(obvodní) výbory svolávají shromáždění občanů a připravují návrh jejich usnesení; organizují plnění těchto usnesení a kontrolují jejich realizaci, spolupracují s jinými samosprávnými orgány a společenskými organizacemi v jejich územním obvodu; zapojují občany do řešení místních problémů a plnění úkolů místní samosprávy a společenskohospodářského rozvoje. Zvláštní povahu mají rady v městských obvodech (mikrorajónech) v Bulharsku, které se charakterizují jako společensko-státní orgány.³⁸⁾ Jejich členové jsou voleni veřejností na shromážděních aktivu, přičemž volbu schvaluje příslušná lidová rada. Jejich úkolem jako orgánů lidové rady a Vlastenecké fronty je zdokonalovat správu a komplexní rozvoj územního obvodu, zvyšovat společenskopolitickou aktivitu obyvatelstva a dbát o dodržování socialistické zákonnosti a veřejného pořádku.

Specifickou institucí umožňující účast občanů na činnosti obecních lidových rad v Bulharsku jsou kmetstva, která byla zřízena koncem 70. let po reorganizaci územně správního členění. Od roku 1978 jsou územní obvody obecních lidových rad totožné s územím sídelních soustav, které zahrnuje více (pět až 18) lokalit — vesnic a měst. Právě tato okolnost, tj. snížení počtu obecních lidových rad a zvětšení jejich územních obvodů, vyvolala potřebu vytvořit kmetstva jako orgány, které jsou úzce spjaty s občany a zabezpečují některé jejich potřeby v jednotlivých lokalitách.

Kmetstva se vytvářejí v jednotlivých lokalitách nebo ve skupině lokalit s více než 100 obyvateli mimo sídlo obecní lidové rady. Skládají se z kmety (starosty), jeho náměstků, tajemníka a členů kmetstva, kteří se nazývají lidovými poslanci. Všichni členové kmetstva jsou voleni, a to přímo občany (kmet a lidoví poslanci) anebo obecní lidovou radou (náměstkové kmety a tajemník). Koncem roku 1983 občané zvolili 3944 kmetů a 19 259 lidových poslanců — členů kmetstev.³⁹⁾ Kmet, jeho náměstkové a tajemník mohou vykonávat své funkce na společenských zásadách, ale mohou být i uvolněnými funkcionáři.

Zákon charakterizuje kmetstva jako orgány obecních lidových rad a lidové samosprávy. V obvodu své působnosti zabezpečují plnění úkolů vyplývajících z usnesení obecní lidové rady a jejího výkonného výboru. Odpovídají za zvelebování obce, udržování čistoty a hygieny, zachovávání veřejného pořádku. Kmetstvo má i pravomoci státního orgánu: působí jako matriční úřad, ověřuje dokumenty, přiděluje byty atd.⁴⁰⁾ Kmetstvo

³⁸⁾ Ž. Milanov: Narodnite saveti i razvitiето na socialističeskata demokracija. Narodni saveti, 1984, č. 3, str. 13.

³⁹⁾ Narodni saveti, 1984, č. 1, str. 3.

⁴⁰⁾ B. Spasov považuje kmetstvo za výkonný a nařizovací orgán obecní lidové rady (Kmetovete, kmetstvata i narodnoto samoupravlenie. Bjuletin — Narodno sobranie, 1979, č. 2, str. 11). B. Stankov podává tuto definici kmetstva: „... jsou to volené, kolegiální výkonné a nařizovací orgány obecních lidových rad, které mají všeobecnou kompetenci, působí v rámci jedné nebo několika lokalit a vykonávají funkci i orgánů lidové samosprávy“ (Kmetstvata — organi na obštinski kmeti. Narodni saveti. Pravna misl, 1982, č. 1, str. 54).

мá také svůj rozpočet. Zároveň plní i obdobné úkoly jako orgány společenské aktivity v jiných socialistických zemích: organizují zvelebovací akce, účast obyvatelstva na plnění úkolů vyplývajících z komplexního programu rozvoje území, pomáhají obecní lidové radě a poslancům rozvíjet práci mezi voliči.

Závěrem lze konstatovat, že v období budování rozvinuté socialistické společnosti a za rozvinutého socialismu se výrazně prohlubuje účast občanů na řízení státních a společenských záležitostí. Největší váhu v tomto procesu zaujímá účast občanů v organizaci a činnosti místních zastupitelských sborů. V socialistických zemích se pro účast občanů v organizaci a činnosti místních zastupitelských sborů vytvářejí příznivé podmínky v důsledku hospodářského rozvoje, zvyšování kulturní a vzdělanostní úrovně, růstu politické kultury. Významná úloha v rozvíjení účasti občanů na správě socialistického státu a společnosti připadá právu. Zákonodárství socialistických zemí zakotvuje již existující způsoby a formy zapojování občanů do práce místních orgánů státní moci. Zároveň přihlíží k společenské praxi, v níž se rodí nové způsoby a formy účasti občanů na činnosti místních zastupitelských sborů, a osvědčené z nich právně stvrzuje. Důležitou podmínkou pro realizaci práva občanů účastnit se řízení státních a společenských záležitostí zůstává, aby místní zastupitelské sbory považovaly za svůj přední úkol zapojovat je do své činnosti a k tomu zaměřovaly organizátorskou práci a aby sami občané rozvíjeli společenskopolitickou aktivitu.

Свободова, С.:

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Резюме

В социалистических странах уделяется большое внимание вопросам повышения участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Важная роль в этом деле принадлежит местным представительным учреждениям, которые как самые массовые и многочисленные звенья представительной системы располагают наилучшими возможностями для вовлечения граждан в управление социалистическим государством и в особенности в свою деятельность.

Участвуя в организации и деятельности местных представительных учреждений, граждане реализуют свое важнейшее политическое право — право участвовать в управлении государственными и общественными делами. Способы и формы участия граждан в организации и деятельности местных представительных органов являются весьма разнообразными.

Что касается участия граждан в деятельности местных органов власти, следует различать непосредственные способы их участия (например, граждане участвуют в работе местных органов власти как члены постоянных комиссий) и опосредствованные способы участия (например, граждане влияют на работу местных органов власти через трудовые коллективы или общественные организации). В зависимости от того, кто выступает в качестве субъекта, принимающего участие в работе местного представительного учреждения, следует различать две формы участия граждан: индивидуальные (например, в качестве членов комиссий) и коллективные формы (например, к ним относятся собрания граждан). Эти способы и формы могут также комбинироваться. Некоторые формы участия граждан в организации и деятельности местных представительных учреждений представляют собой формы непосредственной демократии (например, наказы избирателей).

В статье на основе сравнительного метода анализируется правовое регулирование способов и форм участия граждан в организации и деятельности местных представительных учреждений в СССР, НРБ, ПНР и в других социалистических странах.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 2/1986

Redakční rada: prof. JUDr. Antonín Růžek, CSc. (předseda), doc. RSDr. Ján Grónský, CSc. (místopředseda), JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Stanislav 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

Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.

[D] Obálku navrhl Jaroslav Příbramský

[D] Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Dáno do tisku 26. 5. 1986

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

Vydání 1.

Náklad 550 výtisků

Brož. 10,— Kčs

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE —
IURIDICA

vyšlo od roku 1978 mj.:

Hlavsa Petr, dr., Koncepce a právní
úprava šetření pracovních sporů

Slunéčková Jana, dr., Neprávní nor-
mativní systémy a socialistické právo

Winterová Alena, dr., Žaloba v ob-
čanském právu procesním

Bělina Miroslav, dr., Právo na práci
v socialistické společnosti a právní
záruky jeho realizace před nástupem
občanů do zaměstnání

Kučera Zdeněk, dr., Přímé normy
jako prostředek právní úpravy ob-
čanskoprávních vztahů s mezinárod-
ním prvkem

Vojna Pavel, dr., Vznesení obvinění
v čs. přípravném řízení trestním

Jestřáb Miloš, dr., Zásada objektivní
pravdy v trestním řízení

Čebišová Taisia, dr., Socialistická
státní služba

Císařová Dagmar, dr., Čížková Ja-
na, dr., Poškozený v českosloven-
ském trestním řízení

Klíma Karel, dr., Podstata, funkce
a význam ústavy socialistického
státu

Klímeš František, dr., Hospodářská
arbitráž a její funkce

Dvořák Jan, dr., Zajištění práv v ob-
čanskoprávních vztazích

Jirásková Věra, dr., Zvláštnosti
ústavního vývoje Švýcarska

Slunéčková Jana, dr., Právní vědo-
mí (Vybrané problémy)

Publikace lze zakoupit v prodejně
n. p. Kniha na právnické fakultě
UK, nebo objednat v hospodářském
oddělení právnické fakulty UK,
116 40 Praha 1, nám. Curieových 7

