

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4

***Vybrané otázky efektivnosti kontroly
a právní odpovědnosti ve státní správě***

UNIVERSITA
KARLOVA
PRAHA
FURDICA 4

1. výhled obecního plánování
2. výhled obecního plánování

OBSAH

Úvod	5
Ju. M. Kozlov: Efektivnost norem správního práva a problémy systému organizačně právních prostředků zabezpečení socialistické zákonitosti ve státní správě	7
Zdeněk Červený: Právní podmínky efektivnosti správních sankcí	27 X
A. A. Karmolickij: Administrativní dozor v SSSR	37
N. I. Poběžimová: Zvyšování efektivnosti správní kontroly	51
Josef Staša: K efektivnosti normativní úpravy správní kontroly národního hospodářství	57
Taisia Čebišová: K efektivnosti právní úpravy postavení funkcí nářů a pracovníků státní správy	67
A. P. Alechin: Socialistická zákonitost v činnosti úředních osob orgánů sovětské státní správy	75
Resumé	87

INHALT

Einleitung	5
M. Kozlov: Die Effektivität der Normen des Verwaltungsrechts und die Probleme des Systems organisatorischrechtlicher Mittel zur Sicherstellung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung	7
Zdeněk Červený: Die rechtlichen Bedingungen der Effektivität von Verwaltungssanktionen	27
A. A. Karmolickij: Die administrative Aufsicht in der UdSSR	37
N. I. Poběžimová: Die Steigerung der Effektivität der Verwaltungs-	
Josef Staša: Zur Effektivität der normativen Regelung der Verwaltungskontrolle	51
Taisia Čebišová: Zur Effektivität der rechtlichen Regelung der	
tungskontrolle der Volkswirtschaft	57
Stellung von Funktionären und Mitarbeitern der Staatsverwaltung	67
A. P. Alechin: Die sozialistische Gesetzlichkeit in der Tätigkeit von	
Amtspersonen der Organe der sowjetischen Staatsverwaltung	75
Resümee	87

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	5
Ю. М. Козлов: Эффективность норм административного права и проблемы системы организационно-правовых средств обеспечения социалистической законности в государственном управлении	7
Зденек Червены: Правовые условия эффективности административных санкций	27

А. А. Кармолицкий: Административный надзор в СССР	37
Н. И. Побежимова: Повышение эффективности контроля в управ- лении	51
Йосеф Сташа: К эффективности нормативного регулирования адми- нистративного контроля народного хозяйства	57
Таисия Чебишова: К эффективности правового регулирования по- ложения должностных лиц и служащих государственного управ- ления	67
А. П. Алехин: Социалистическая законность в деятельности долж- ностных лиц органов советского государственного управления . .	75
Резюме	87

ÚVODEM

Sborník statí, věnovaných efektivnosti správního práva, vznikl jako výsledek vědecké spolupráce kateder správního práva právnických fakult Univerzity Karlovy a Moskevské státní univerzity. Navazuje tematicky a obsahově na předchozí výzkum efektivnosti správního práva, který vyústil do jednání vědecké konference, konané za mezinárodní účasti v roce 1982 v Praze. Hlavní referát a příspěvky z této konference představitelů teorie a správní praxe byly vydány v AUC — Iuridica č. 2—3/1983.)

Dílčí úkol československého státního programu základního výzkumu na léta 1981—1985, jehož výsledky jsou nyní zčásti publikovány v tomto sborníku, se zaměřil na teoretické rozpracování efektivnosti několika základních institutů správního práva, které lze považovat za klíčové z hlediska současných požadavků kladených na socialistickou státní správu. Sovětští a českoslovenští autoři se v sedmi statích zabývají problematikou efektivnosti správního práva v oblasti kontroly státní správy a správní odpovědnosti. Zvláštní pozornost je věnována takovým aktuálním otázkám, jako jsou vymezení, postavení, působnost, pravomoc a koordinace kontrolních (zejména dozorových) orgánů, předpoklady efektivnosti kontroly a správních sankcí, právní úprava odpovědnosti funkcionářů a pracovníků státní správy.

Záměrem autorského kolektivu bylo přispět touto publikací, teoretickým rozbořem a formulací závěrů a návrhů na zdokonalení právní úpravy k dosažení vyšší efektivnosti státní správy jako jedné z podmínek urychlování ekonomického a sociálního rozvoje v socialistických zemích.

EFEKTIVNOST NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA A PROBLÉMY SYSTÉMU ORGANIZAČNĚ PRÁVNÍCH PROSTŘEDKŮ ZABEZPEČENÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

PROF. JU. M. KOZLOV, DrSc.

1. Je známo, že formování prostředků sociálního řízení není samoúčelné. Při jejich tvorbě zjišťujeme všechny nezbytné parametry, v jejichž rámci se tyto prostředky v daném prostředí projevují jako nástroje pracující, tj. dynamické, které sledují a dosahují vytčených konkrétních cílů. Posuzovat dosažení těchto cílů však lze pouze v přímém styku daného prostředku s těmi objekty, ve vztahu k nimž se projevuje nebo se má projevit.

Na tomto metodologickém základě vzniká i mimořádně zajímavý, obsažný a aktuální problém efektivnosti sociálních prostředků, využívaných socialistickou společností a státem k úspěšnému dosažení rozsáhlých úkolů, nezbytných pro realizaci všestranného progresivního rozvoje. Obecně řečeno podstata daného problému spočívá v určení výsledků působení daného prostředku. Důležité je, aby existovala možnost zhodnotit tyto výsledky, určit, zda řešení sociálních úkolů pomocí daného prostředku vyhovuje cílům. Jinak problém efektivnosti pozbývá jakéhokoli smyslu.

Hlavní smysl efektivnosti tedy spočívá v *hodnocení dosažených výsledků*. V této souvislosti je vhodné připomenout leninské zásady vztahující se k efektivnosti takového sociálního regulátoru, jakým jsou právní normy: „Zvláště důležité je provést skutečnou prověrku: co se ve skutečnosti dělá, čeho se ve skutečnosti dosahuje?“¹⁾ Když V. I. Lenin hovořil o působení dekretů sovětské moci, zdůrazňoval zejména: „Možná, že nejsou správné, je třeba je prověřit...“²⁾

V případě *správně právních norem* nabývá problém efektivnosti maximální závažnosti za prvé proto, že sféra působení těchto právních norem, které upravují všechny nejdůležitější projevy státního a společenského života, je mimořádně rozsáhlá, za druhé proto, že objektem správně

¹⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 14, s. 411.

²⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 43, s. 329.

právní úpravy je chování mnoha konkrétních osob a jejich skupin a za třetí vzhledem k tomu, že k zabezpečení patřičné úrovně státní disciplíny a zákonnosti ve správních vztazích se poměrně široce využívá prostředků administrativního donucení. V tomto kontextu je zřejmá organická souvislost problému efektivnosti správně právních norem s úkolem vytyčeným stranou a státem posílit právní základ socialistické státní správy.

V souvislosti s tím je třeba ujasnit si podstatu efektivnosti právních norem a zvláštnosti mechanismu jejího zabezpečení ve sféře výkonné a nařizovací činnosti.

Príslušná obecná právní metodologie již existuje. Její podstata spočívá především v samotném pojetí efektivnosti právních norem, čímž se myslí „... vzájemný vztah mezi skutečným výsledkem jejich působení a těmi sociálními cíli, k jejichž dosažení byly tyto normy přijaty“.³⁾

Hlavním kritériem hodnocení efektivnosti právních norem je tedy jejich soulad s vytyčenými cíli úpravy. To je ovšem obecné nastolení problému. Ukazuje se však, že i když je ve svém základě přesné, je tak abstraktní, že není s to přihlédnout ke konkrétním zvláštnostem působení příslušných právních norem v jejich odvětvové podobě. K tomu je zapotřebí zvláštní metodologie. Kromě toho problém efektivnosti právních norem, tj. fakticky rezultativnosti jejich regulujícího působení na příslušné společenské vztahy, nezbytně předpokládá především *zhodnocení* (sociální a právní) obsahu právní normy. Je zřejmé, že působením právní normy je realizace jejího právního obsahu, a proto ignorování tohoto důležitého momentu může změnit problém efektivnosti na pouhou formalitu.

Problém efektivnosti právních norem zasluhuje širší pojetí přesahující hranice vzorce: „cíl — výsledek“, přestože v daném vzorci spočívá jeho podstata. Jinak řečeno — *efektivnost právních norem není totožná s efektivností právní úpravy*. Jestliže v prvním případě hodnotíme rezultativnost působení konkrétní právní normy nebo souboru norem, pak v druhém případě je předmětem analýzy vedle jednotlivých norem celý arzenál prostředků právní úpravy. Vyžaduje to mj. odpovědět na řadu otázek zásadního charakteru a získat podklady k hodnocení takových stránek mechanismu právní úpravy, jako:

- a) *aktuálnost*, tj. soulad s požadavky společenského vývoje na úrovni doby;
- b) *rozsah* (komplexnost), tj. zachycení všech nezbytných stránek společenského života;
- c) *perspektivnost*, tj. schopnost sloužit prognostickým cílům právní úpravy.

³⁾ Kudrjavcev, V. N. a kol.: *Effektivnost pravovych norm*. Juridičeskaja literatura, Moskva 1980, s. 22.

Dané hodnotící kategorie bezpochyby umožňují spojit vjedno — pokud to lze tak vyjádřit — *formální* a *faktickou* charakteristiku příslušné právní normy. Konkrétně to znamená, že ta či ona norma „žije“, tj. byla vytvořena pro úpravu těch či oněch společenských vztahů (formální je sama skutečnost její existence), ale mechanismus její realizace není zajištěn nezbytnými organizačně právními zárukami, v důsledku čehož daná právní norma jaksi „visí ve vzduchu“.

A to je již faktická stránka problému efektivnosti právní úpravy. Bohužel, v praxi se s podobnými příklady setkáváme. Proto je třeba, jak se zdá, k uvedeným třem podmínkám efektivnosti právních norem doplnit ještě jednu, neméně důležitou, a to: *poskytnutí záruk*, tj. pevných a jasně vyjádřených organizačně právních prostředků, které dané právní normě vtisknou „pracující“ povahu.

Shrme-li to, co bylo řečeno, zjistíme, že obecný vzorec efektivnosti právní úpravy („cíl — výsledek“) vzhledem k analýze účinnosti konkrétních právních norem (zejména správně právních) vyžaduje zcela jednoznačně konkretizaci, jejímž výsledkem může a musí být dostatečně úplná představa o stupni (síle) jejího regulativního působení. Současné jsou materializovány jak „cíl“, tak i „výsledek“ právní úpravy. V takovém pojetí je problém efektivnosti maximálně „uzemněn“, tj. nikoli formálně, ale fakticky slouží zájmům stálého zdokonalování mechanismu právního zprostředkování společenských vztahů.

Hovoříme tedy o *kvalitě* právních norem chápáné z čistě právních hledisek. Koneckonců problém efektivnosti a kvality právních norem je neoddělitelný od závažnějšího ústavního problému velkého společensko-politického dosahu — *upevňování právního základu státního a společenského života* (čl. 9 Ústavy SSSR).

2. Efektivnost právních norem je organicky spjata s existencí a stálým upevňováním *režimu socialistické zákonnosti* ve všech sférách společenského života. Daná zákonitost, která je vlastní činnosti jak státních, tak i společenských útvarů, pracovních kolektivů a všech společensky významných projevů sovětského člověka, je zvlášť bohatá co do obsahu a variant svého konkrétního vyjádření ve sféře státní správy.

Základ režimu socialistické zákonnosti ve sféře výkonné a nařizovací činnosti tvoří souhrn normativních aktů upravujících nejdůležitější projevy této činnosti socialistického všelidové státu. Je to normativně právní základ státně správní činnosti zahrnující Ústavu SSSR, ústavy svazových a autonomních republik, zákony SSSR, svazových a autonomních republik a příslušné podzákonné normativní akty. V posledních letech se v SSSR velmi zdokonalila normativně právní základna státní správy: byl nově upraven organizačně právní status vedoucích článků systému orgánů státní správy, byla přijata řada důležitých normativních aktů obecně

správního a odvětvového významu atd. Zdokonalování právního základu státně správní činnosti intenzívně pokračuje. Významnou událostí bylo přijetí Základů zákonodárství Svazu SSR a svazových republik o správních deliktech⁴⁾ a republikových kodexů o správních deliktech.⁵⁾

Avšak samotná existence příslušných normativních aktů, i když vytváří nezbytný právní základ, není ještě přímým ukazatelem efektivnosti, a to s přihlédnutím k již uvedeným úvahám. Logicky se předpokládá především praktická realizace těch právních požadavků, které jsou obsaženy v normativních právních aktech. Realizovatelnost právních předpisů závisí v mnohém na jejich kvalitativním vyjádření. Toto je však jen jedna stránka zkoumané problematiky. Druhá její stránka nesoúvisí ani tak s procesem *normotvorby* jako s procesem *realizace norem*. Dynamické spojení těchto dvou principů jednak zajišťuje reálnost normativně právního základu státně správní činnosti, jednak je základním ukazatelem její efektivnosti.

Přitom je nutno přihlížet k tomu, že právní základ státní správy ve svém nejkonkrétnějším vyjádření znamená posílení organizujícího působení socialistického státu na různé projevy společenského bytí pomocí právních prostředků.

Z praxe víme, že podobná potřeba nejčastěji vzniká u společenských vztahů správního charakteru, nejrozmanitějších a nejmobilnějších. Ústavní princip socialistické zákonnosti má v této sféře společenského života, kde prakticky denně probíhá mnohostranný a velmi obtížný proces přímého nebo iniciativního (s přihlédnutím k operativní samostatnosti subjektů státně správní činnosti) *uskutečňování* zákona, mnoho svých konkrétních projevů. V jejich základě je podřízení výkonného procesu přísné zákonnosti. Daný požadavek je významný proto, že orgány státní správy se značně podílejí na podzákonné správní normotvorbě.

Je tedy zřejmé, že jednou z nejdůležitějších podmínek anebo přesněji řečeno ukazatelů efektivnosti právní úpravy vůbec a ve sféře státní správy zvláště je *úroveň* souladu společenských vztahů, vznikajících v této sféře, s režimem socialistické zákonnosti. Taková úroveň pomáhá i správně zhodnotit nejen kvalitativní stránku příslušných právních norem, ale především efektivnost jejich realizace. V takovém pojetí úroveň souladu správní činnosti a s ní souvisejících společenských vztahů s režimem socialistické zákonnosti odpovídá tomu, co chápeme jako *výsledek* právní úpravy, tj. jednu z hodnotících kategorií efektivnosti práva.

Výsledek se však neobjevuje sám od sebe. Pochopitelně, výchovná, objasňovací a organizační práce, prováděná v socialistické společnosti

⁴⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1980, č. 44, čl. 909. Zde i dále v textu se odkazuje na zákonodárství o správních přestupcích.

⁵⁾ Například: Vedomosti Verchovnogo Soveta RSFSR, 1984, č. 27, čl. 909.

prostřednictvím státních a společenskomožných prostředků vede k tomu, že jsou ve stále větší míře odstraňovány možné rozdíly mezi cílem a výsledkem právní úpravy. Přesto se ještě vyskytují, a proto problém *organizačně právních prostředků zabezpečení socialistické zákonnosti je i ve státní správě* stále aktuální.

3. V čem tkví podstata problému zabezpečení socialistické zákonnosti ve sféře sovětské státní správy? V čem souvisí s problémem efektivnosti správně právních norem?

Na první otázku můžeme dát jednoznačnou odpověď. Stanoveným způsobem přijaté (schválené) právní normy musí působit, tj. určovat patřičné chování účastníků upravovaných společenských vztahů. Aby byla zřejmá reálnost právního působení na ty či ony vztahy, vzniká objektivní potřeba sledovat proces realizace práva. Jinak řečeno, potřebujeme stále *informace* o tom, jak působí daná správně právní norma nebo soubor norem, jaké se vyskytly odchylky od jejich požadavků a z jakých důvodů, na jaké hierarchické úrovni systému státní správy vznikají situace, které nepříznivě ovlivňují stav režimu socialistické zákonnosti apod. Vyjádříme-li se jazykem obecné teorie řízení, tyto zpětné informace jsou nutnou podmínkou normálního fungování veškerého právního mechanismu. Kompetentní články tohoto mechanismu na jejich podkladě zpracovávají a uskutečňují organizačně právní a jiná opatření směřující k odstranění negativních jevů v procesu realizace zákonů a podzákonných správně právních norem.

Víme, že dozor nad přísným dodržováním socialistické zákonnosti ve sféře státní správy je ve vědecké literatuře charakterizován jako organizačně právní prostředek jejího zabezpečení. Nejčastěji se označuje jako souhrn *forem* zabezpečení zákonnosti ve správě.⁶⁾ Klade se důraz především na takové rysy těchto forem, jako: jejich státně mocenský charakter, preventivní zaměření, schopnost činit opatření ke zjištění a odstranění odchylek od požadavků zákonnosti a rovněž k obnovení narušeného režimu a pohnání viníků k odpovědnosti.

Systém zabezpečení socialistické zákonnosti ve státní správě má zřejmý dopad na efektivnost správně právní úpravy. Projevuje se především v tom, že při uskutečňování *kontrolních* (dozorových) funkcí se získávají informace, které umožňují usuzovat, nakolik je efektivní použití příslušných správně právních norem, do jaké míry odpovídají požadavkům aktuálnosti, rozsahu, perspektivnosti. V konkrétnějším vyjádření poskytuje mechanismus zabezpečení zákonnosti ve správě nezbytné informace o účinnosti výkonného aparátu státní moci, o kvalitativní stránce jeho

⁶⁾ Například: Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1977, s. 163—172.

každodenního fungování. Ukazatelé jeho účinnosti a kvality jsou zároveň ukazateli jeho efektivnosti a rovněž efektivnosti správně právních norem.

Zcela odůvodněná je i otázka efektivnosti samotných prostředků (způsobů) zabezpečení socialistické zákonnosti ve státní správě. V daném případě se samozřejmě zkoumá, jak efektivnost prostředků zabezpečení zákonnosti závisí na efektivnosti zejména správně právní úpravy těchto prostředků. Jinak řečeno — efektivnost správně právních norem jako nejobecnější problém se projevuje mj. v efektivnosti existujících způsobů zabezpečení socialistické zákonnosti ve státní správě. Tento aspekt je velmi podstatný v podmínkách rozvinutého socialismu, kdy právě ve sféře správy se realizují hluboké změny v ekonomickém, sociálním a duchovním životě socialistické společnosti.

4. Systém prostředků (způsobů) zabezpečení socialistické zákonnosti ve sféře sovětské státní správy se utvářel v průběhu celých 70 let rozvoje sovětské státnosti a jejího správního mechanismu. Tyto prostředky, různorodé v organizačních formách, metodách práce a rozsahem činnosti zásadně spojuje jednotné *zaměření*, jehož základem je známá leninská zásada, že v činnosti jakýchkoli státních orgánů musí být na prvním místě „... faktická kontrola skutečné realizace usnesení centrální moci a místních úřadů“.7)

Znamená to, že systém prostředků (způsobů) zabezpečení socialistické zákonnosti ve státní správě je totožný se *systémem* státní kontroly na jeho dnešní úrovni; jejím přímým objektem je výkonná a nařizovací činnost státně správního aparátu na všech jeho úrovních a správní vztahy vznikající při jejím uskutečňování.

V sovětské správní praxi a ve správně právní literatuře se obvykle vymezuje několik druhů kontrolní činnosti. Tak je charakterizován i systém forem zabezpečení zákonnosti ve správě. Tyto formy chápané v širokém smyslu lze všeobecně označit, jak bylo konstatováno, jako *státní kontrolu*. Vymezují se následující základní druhy státní kontroly ve sféře výkonné a nařizovací činnosti:

- a) *kontrola* práce podřízeného výkonného aparátu sověty lidových poslanců všech stupňů;
- b) *lidová kontrola*;
- c) *kontrola*, kterou provádějí samotné orgány státní správy vůči činnosti jím podřízených nižších orgánů správy, sdružení, podniků, zařízení a organizací;
- d) *kontrola* (dozor) zákonnosti správní činnosti soudními orgány;
- e) *kontrola* (dozor) zákonnosti právních aktů, vydávaných orgány státní

7) Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 37, s. 366.

správy a úředními osobami, prováděná orgány prokuratury (všeobecný dozor);

f) *kontrola* zákonnosti hospodářské činnosti ve sféře státní správy, prováděná orgány státní a resortní arbitráže;

g) *správní dozor*;

h) *finanční kontrola*.

Kontrola [sub c)] podřízených článků soustavy řízení hospodářské, sociálně kulturní a správně politické výstavby, prováděná orgány státní správy, může být rozdělena podle rozsahu a povahy kompetence orgánů, které ji uskutečňují, na dva druhy: *kontrolu obecnou* (uskutečňovanou orgány s obecnou kompetencí) a *resortní* (uskutečňovanou orgány s resortní kompetencí).

Běžná kontrola a prověrky jsou jednou ze základních řídicích funkcí vedoucího kteréhokoli článku systému sovětské státní správy nebo kteréhokoli správního aparátu.

Nejdůležitější kontrola činnosti aparátu správy je *politická kontrola*, uskutečňovaná všemi orgány KSSS a základními stranickými organizacemi sdružení, podniků, zařízení a organizací.

A konečně ve sféře sovětské státní správy jsou zvláště široce rozvinuty různé organizační formy *společenské kontroly*, uskutečňované po linii masových společenských organizací (například odborů a pracovních kolektivů sdružení, podniků, zařízení a organizací).

Taková je skutečná situace, v jejímž rámci lze analyzovat efektivnost správně právních norem. Je to ovšem pouze jeden z konkrétních projevů daného problému, jehož obsah je mnohem bohatší.

5. Zdá se tedy, že efektivnost norem správního práva v souvislosti s fungováním systému organizačně právních prostředků zabezpečení a posílení socialistické zákonnosti ve státní správě musí se projevit především v tom, do jaké míry je těmito právními normami tento systém upravován v zájmu zachování a upevnění právního režimu výkonné a nařizovací činnosti ve všech jejích projevech. Je zřejmé, že režim socialistické zákonnosti jako celek, vyjadřující právní základ sovětské státní správy, je zabezpečován existujícími organizačně právními prostředky. Proto je třeba hovořit nikoli o nějaké reorganizaci podstatného charakteru, ale o hledání nových cest tak, abychom pod zorným úhlem efektivnosti správně právních norem provedli analýzu efektivnosti způsobů, zajišťujících realizaci těchto norem.

Mnohé normy správního práva jsou obsaženy nejen v normativních aktech vlády, ministerstev, státních výborů a jiných orgánů státní správy, ale i v zákonech. Stačí uvést skutečnost, že v posledních letech byly v SSSR přijaty zákonodárné akty zajišťující organizačně právní status státních orgánů, jejichž činnost je přímo zaměřena na zabezpečení socia-

listické zákonnosti ve sféře státní správy. Jde o zákon SSSR o lidové kontrole v SSSR,⁸⁾ zákon SSSR o prokuratuře SSSR, zákon SSSR o státní arbitráži v SSSR⁹⁾ aj. Lze uvést i řadu jiných zákonodárných aktů, jejichž obsah určitým způsobem souvisí se zabezpečováním socialistické zákonnosti ve správní činnosti. Je to například zákon SSSR o radě ministrů SSSR, základy zákonodárství Svazu SSR a svazových republik o správních deliktech, kodexy svazových republik o správních deliktech atd. Svědčí to o vzrůstajícím významu zákonodárné úpravy mnohých společenských vztahů, které vznikají v procesu státně správní činnosti.

Právní základ zákonnosti ve státní správě je tedy dostatečně pevný; neustále se zdokonalují jeho jednotlivé stránky s přihlédnutím k rostoucím potřebám správní praxe. Hlavní je to, do jaké míry plně a všestranně tento základ zahrnuje ochranu práva ve sféře správy, do jaké míry plně a všestranně se realizují jeho jednotlivé požadavky. V tom spočívá podstata problému efektivnosti norem socialistického správního práva ze zkoumaného hlediska. V této souvislosti zákonitě vzniká řada konkrétních otázek.

6. V současné době je nejúplněji a nejvšestranněji upraven organizačně právní status těch orgánů státu, které mají vykonávat *vnější kontrolu* výkonné a nařizovací činnosti. Je to přirozené, protože došlo k podstatné novelizaci normativně právní základny těchto orgánů. Takto může být charakterizována kontrolní (dohlížecí) činnost orgánů lidové kontroly, prokuratury, státní arbitráže.

Ale i v dané oblasti zabezpečení socialistické zákonnosti ve správě existují některé mezery, což se — pochopitelně — projevuje jak v efektivnosti činnosti uvedených orgánů, tak i v efektivnosti realizace zákonů a podzákoných správně právních aktů. Vzniká další otázka obecného problému efektivnosti, a to efektivnost vnější kontrolní práce, která má zajišťovat zákonnost na všech úrovních systému státní správy.

Podobně můžeme hovořit například o obtížích s vymezením postavení orgánů lidové kontroly, o realizaci čl. 58 Ústavy SSSR, zakotvujícím právo sovětských občanů podat stížnosti k soudu na jednání úředních osob, které je v rozporu se zákonem atd.

Hovoříme-li o ústavním *právu stížnosti*, musíme si povšimnout ustanovení čl. 58 Ústavy SSSR: stížnost se musí soudu podat způsobem stanoveným zákonem. Takový zákon však zatím není,¹⁰⁾ a proto platí pouze ta ustanovení týkající se soudního přezkoumání správních aktů, která byla stanovena předchozím zákonodárstvím. To ovšem neodpovídá zcela duchu čl. 58 Ústavy SSSR, který má nepochybně správně právní význam. V daném případě lze zvažovat i určité ukazatele charakterizující nedostatečnou

⁸⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1979, č. 49, čl. 840.

⁹⁾ Tamtéž, čl. 843, 844.

¹⁰⁾ Návrh tohoto zákona se nyní projednává orgány Nejvyššího sovětu SSSR.

efektivnost právní úpravy. Je třeba zdůraznit různé koncepční přístupy k rozsahu stížnostního práva: buď stanovit přesný seznam jednání, na něž se vztahuje právo podat soudu stížnost, anebo ponechat občanu možnost, aby se podle svého uvážení obracel na soud s jakýmkoli problémem, jehož předmětem je nezákonné nebo nesprávné jednání úředních osob, anebo konečně stanovit dvouinstanční postup při podávání stížností (nejprve správní, potom soudní). Poslední varianta byla využita v Základech zákonodárství Svazu SSR a svazových republik o správních deliktech.

Je zřejmé, že problém stížností na jednání funkcionářů a pracovníků státních a společenských organizací k soudu v SSSR organicky souvisí s obecným stavem mechanismu zabezpečení socialistické zákonnosti ve státní správě. Počítá se s možností utváření institutu *správní justice* jako nejvíce procesně garantovaného prostředku k odstraňování porušení socialistické zákonnosti ve sféře státní správy a ochrany práv občanů. Zatím se však soud orientuje pouze na projednávání trestních a občanskoprávních (a jim blízkých, například pracovních) věcí. Zdá se, že daný problém je mimořádně aktuální a vyžaduje pozitivní řešení, které by nepochybně působilo ke zvyšování efektivnosti správně právního zabezpečení zákonnosti ve správě.

Orgány lidové kontroly jsou neoddělitelnou součástí aparátu sovětské státní správy. O tom svědčí celá historická zkušenost existence, rozvoje i deformace orgánů státní kontroly, které byly předchůdci dnešních orgánů lidové kontroly. Na druhé straně Ústava SSSR z roku 1977 je fakticky vyloučila ze státně správního aparátu. Výbor lidové kontroly SSSR není uveden ani mezi státními orgány podřízenými radě ministrů SSSR.¹⁴⁾ Vznikla tak zvláštní situace, která může být i podkladem k pokusu vytvořit nový druh státní činnosti — lidovou kontrolu (jako doplněk k tradičně vymezovaným druhům činnosti socialistického státu — moci, správě, soudnictví a prokurátorskému dozoru).

Zdá se, že pojetí orgánů lidové kontroly v Ústavě SSSR se nevyznačuje dostatečnou jasností. Mluví se o nich pouze v těch hlavách ústavy, v nichž jsou obsaženy normy vztahující se k postavení příslušných orgánů státní moci, tj. sovětů lidových poslanců (například čl. 92, 126). Vzniká tak dojem, že orgány lidové kontroly jsou pouze kontrolním aparátem sovětů lidových poslanců. Je tomu tak ve skutečnosti?

Ano, orgány lidové kontroly jsou svou organizací maximálně spjatý se zastupitelskými orgány státní moci, tj. příslušné výbory lidové kontroly jsou utvářeny přímo sověty lidových poslanců a jednají tedy jejich jménem. A to je, jak se zdá, nejspolehlivější řešení otázky systému orgánů lidové kontroly (její společenské složky jsou vytvářeny přímo pracovními

¹⁴⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1978, č. 28, čl. 436.

kolektivy podniků, zařízení a organizací ve formě skupin a hlídek lidové kontroly). To je však pouze jedna stránka daného problému zkoumaného z hlediska organizačního. Jde o to, že prakticky práci orgánů lidové kontroly *usměrňují* orgány státní správy. Zákon o radě ministrů SSSR například předpokládá, že vláda Svazu SSR usměrňuje práci Výboru lidové kontroly SSSR při provádění kontroly ve sféře hospodářské a sociálně kulturní výstavby a v jiných sférách státní správy a předseda Výboru lidové kontroly SSSR je členem vlády SSSR (čl. 20 zákona). V zákoně o lidové kontrole SSSR se přímo říká, že Výbor lidové kontroly SSSR uskutečňuje svou činnost *pod vedením* Nejvyššího sovětu SSSR, jeho prezidia a *rady ministrů SSSR* (čl. 12 zákona).

Můžeme učinit závěr, že v podstatě neexistují principiální rozdíly v právním statusu orgánů lidové kontroly a orgánů státní správy. Svědčí o tom i ústavní normy, v souladu s nimiž sověty lidových poslanců vytvářejí jim odpovědné výkonné a nařizovací orgány (čl. 91 Ústavy SSSR), zřizují orgány lidové kontroly (čl. 92 Ústavy SSSR), *prostřednictvím* orgánů, které vytvářejí, řídí všechna odvětví státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby a uskutečňují i kontrolu svých usnesení (čl. 83 Ústavy SSSR). Je zřejmé, že za prvé kontrola (včetně lidové) je jedním z praktických projevů řízení; za druhé sověty při uskutečňování řízení a kontroly pracují prostřednictvím jim odpovědných orgánů, jakými v daném případě jsou jejich výkonné a nařizovací orgány a také orgány lidové kontroly. Znamená to, že neexistují zřejmé důvody pro oddělení (i když čistě formální) orgánů lidové kontroly od výkonného aparátu sovětů lidových poslanců. Vyloučení orgánů lidové kontroly z přímé organizační podřízenosti orgánům státní správy nezbavuje jejich činnost správního charakteru. Kromě toho skutečnost, že neexistuje přímá podřízenost, neznamená, že orgány lidové kontroly jednají nezávisle na příslušných orgánech státní správy. Můžeme konstatovat, že fakticky existuje jejich *dvojitá* podřízenost: sovětům lidových poslanců, které je zřídily, a příslušnému výkonnému a nařizovacímu orgánu daného sovětu lidových poslanců.

Zdá se tedy, že nemáme dostatečné podklady k tomu, aby provádění lidové kontroly bylo odtrženo od mechanismu sovětské státní správy. Sověty lidových poslanců kontrolují práci všech jim odpovědných orgánů jednak přímo, jednak prostřednictvím svého výkonného aparátu, včetně aparátu orgánů lidové kontroly. Z politického hlediska vyjadřuje současné právní postavení orgánů lidové kontroly reálné zvýšení významu sovětů lidových poslanců při praktickém řízení (včetně správy) komplexního rozvoje příslušného území. Na Všesvazové poradě lidových kontrolorů v říjnu 1984 bylo zdůrazněno, že lidová kontrola je neoddělitelnou součástí systému řízení sovětské společnosti, významně a úspěšně působící

v každodenní státně správní praxi, že lidová kontrola je *školou správy*.¹²⁾

V souvislosti s prováděním lidové kontroly vznikají otázky, které mohou být předmětem dalšího zkoumání za účelem zvýšení efektivnosti správně právních norem. Dvě takové otázky nás velmi zajímají.

Na Vsesvazové poradě lidových kontrolorů bylo konstatováno, že v kontrolní praktické práci se vyskytuje jeden závažný nedostatek, jehož podstata spočívá v následujícím: ve sféře správy je mnoho kontrolních instancí, ale jejich práce není náležitě uspořádána, zkoordinována, což má za následek četné prověrky a revize, které následují jedna za druhou, přičemž se týkají stejných otázek, což je zvláště negativní. Podstata problému spočívá v tom, že až dosud nebyl dostatečně jasně definován status orgánů lidové kontroly jako *koordinačního centra* pro organizování a provádění různých proverek práce správního aparátu a dále sdružení, podniků, zařízení a organizací různými kontrolními orgány (včetně společenské kontroly). Právě těmto orgánům nejlépe odpovídá úloha koordinátora v kontrolní sféře. Svědčí o tom jak historické zkušenosti z jejich vývoje, tak jejich současné organizačně právní postavení. Bylo by tedy účelné za prvé pověřit je touto odpovědnou funkcí, která má nesmírný organizačně politický význam, a za druhé zajistit její reálnost nezbytnými formami a metodami koordinační práce v měřítku celého státně správního mechanismu.

Druhá otázka souvisí s funkcemi orgánů lidové kontroly vzhledem k dalšímu zdokonalování organizační struktury a metod práce správního aparátu. Nyní se o tom hovoří jedině v rámci vymezení základních směrů činnosti orgánů lidové kontroly, kde je řečeno, že napomáhají ke zdokonalování práce státního aparátu, zavádění vědecké organizace práce a řízení (čl. 3 zákona o lidové kontrole). Avšak toto postavení není konkretizováno; není proto možné posuzovat reálnou práci daných orgánů v tomto směru, kterému, jak víme, V. I. Lenin a KSSS vždy věnovali soustředěnou pozornost. Proto tento směr činnosti orgánů lidové kontroly musí být konkrétně zakotven v příslušných správně právních normách. V současné době není mezi právy, poskytovanými výborům lidové kontroly (čl. 22 zákona), žádná zmínka o té části jejich pravomoci, která by mohla být využita v zájmu zdokonalování práce správního aparátu.

Orgánům lidové kontroly patří budoucnost, neboť jejich fungování je organicky spojeno s dalším rozšiřováním socialistické demokracie a upevňováním režimu socialistické zákonnosti. Přímé zaměření jejich funkcí na výkonný aparát vyžaduje, aby v jejich rukou byly spojeny efektivní prostředky působení nejen na úroveň a kvalitu práce správních orgánů při realizaci práva, nejen na obecný stav státní disciplíny ve všech člancích

¹²⁾ „Pravda“ z 6. října 1984.

systému socialistické státní správy, nýbrž v souvislosti s kursem KSSS na neustálé zdokonalování práce správního aparátu je mimořádně důležité, aby tyto orgány podstatně ovlivňovaly zlepšení organizační struktury, styl a metody práce aparátu správy, zvyšování její efektivnosti a kvality. Toho lze dosáhnout cestou zlepšování kvality příslušných správně právních norem, které v daném případě ještě zcela neodpovídají perspektivním požadavkům, tj. nepřihlížejí k rozvíjejícím se tendencím správně právní úpravy.

7. Zvláštní pozornost si zaslouží podle našeho názoru problém *státního* či *správního dozoru* v sovětské státní správě. Důvodů k vytyčení takového problému máme dostatek.

Efektivnost správně právních norem ve sféře zabezpečování socialistické zákonnosti v sovětské státní správě, jakož i ve všech ostatních sférách jejich působení závisí v mnohém nejen na konkrétních výsledcích jejich praktické realizace, o čemž se již hovořilo, ale i na tom, do jaké míry je vyjádřena v jazyce té či oné normy správního práva reálná podstata jevů správní skutečnosti, skrytých za tou či onou formulací. Zdaleka to není lingvistický problém, neboť máme na mysli právní techniku a závery, které se týkají této problematiky.

V tomto směru může státní či správní dozor posloužit — jak se ukazuje — jako nejvhodnější příklad nedostatečně zřetelného a jasného řešení daného problému především v příslušných správně právních normách. Aniž bychom se pokoušeli obsáhnout všechny jeho významné odstíny, povšimneme si těch z nich, které určitým způsobem souvisí s kvalitou norem správního práva, a tedy i s jejich efektivností.

Podstata jednoho aspektu tkví v tom, že normativní předpisy dosud neodrážejí jasně vyjádřenou koncepci státního (správního) dozoru. Příslušné správně právní normy se neorientují na reálně existující rozdíly mezi kontrolou a dozorem ve sféře správy, nevyužívají tuto významově rozdílnou terminologii k označení kontrolních funkcí, které nejsou totožné. Výsledkem je, že v některých případech se kontrola označuje jako dozor, v jiných dozor zní jako kontrola, v dalších se k označení ve své podstatě totožných činností používají oba uvedené termíny.

Samozřejmě kontrola a dozor jsou v mnohém totožné jak v terminologickém smyslu, tak i ve svém správním vyjádření. Je to přirozené, neboť oba pojmy mají společný významový kořen, a to *sledování* něčeho. Ovšem za touto čistě vnější shodou nemůžeme nevidět reálné rozdíly, což se potvrzuje jak ve správně právní teorii a správní praxi, tak i v příslušném normativně právním materiálu. Tyto rozdíly jsou přitom ve svém právním vyjádření natolik podstatné, že je nelze ignorovat.

Podstata daného problému spočívá v tom, že dozor představuje konkrétní druh kontrolní činnosti, který má určitou specifičnost. Jestliže

kontrolou rozumíme *sledování práce bezprostředně podřízených článků* toho či jiného aparátu, potom objektem dozoru je činnost *objektů organizačně nepodřízených subjektům dozoru*. V tomto pojetí odpovídá dozor ve sféře správy obecnému významu termínu „správní“, jestliže je tento termín využíván k charakteristice specifických správně právních institutů a druhů činnosti (například správní odpovědnost, správně právní ochrana apod.). To má značný význam. Jinak je zcela bezpředmětné hovořit o vzájemném vztahu kontroly a dozoru; předmět sám však nicméně existuje.

Jestliže z těchto hledisek, která jsou vědecky a prakticky zdůvodněna, přistoupíme k analýze obecného systému státní kontroly ve sféře sovětské státní správy, jako konkrétní organizačně právní formy realizace *dozorové* funkce je nutno chápat právně ochrannou činnost následujících státních orgánů:

- a) lidové kontroly;
- b) lidových soudů (lidových soudců);
- c) prokuratury (všeobecný dozor);
- d) státních výborů a úřadů;
- e) státních inspekci a jim podobných orgánů.

Je zajímavé, že důsledně se termín „dozor“ používá v normativních aktech pouze ve vztahu k činnosti orgánů prokuratury. Ve všech ostatních případech taková důslednost, bohužel, chybí. Dokonce v kolektivní práci sovětských vědců z oblasti správy věnované metodám a formám správní činnosti (včetně zabezpečení zákonnosti ve správě) termín „správní dozor“ zcela chybí; je nahrazen jiným termínem, a to „*nadresortní kontrola*“.¹³⁾

Ano, dozoru v maximální míře odpovídá charakteristika nadresortní kontroly. V tom je jeho hlavní zvláštnost. Přesto chybí nezbytná jasnost v používání termínů lišících se konkrétním významem. Proto se poměrně často hovoří o *kontrolně dozorové činnosti*, tj. v jednom pojmu se spojuje kontrola a dozor. V publicistické variantě je zřejmě podobná terminologie přijatelná, ale v čistě právnícké stěží. Přesto i v normativních aktech, vymezujících úkoly dozoru a systém státních orgánů, které je plní, se nakonec hovoří o uskutečňování kontroly; zdůrazňuje se přitom její nadresortní charakter. V usnesení rady ministrů SSSR z 11. dubna 1980 „O zvýšení úlohy ministerstva plynárenského průmyslu SSSR při uskutečňování státního plynárenského dozoru v SSSR“ se počítá s tím, že ve struktuře daného ministerstva bude zřízena hlavní správa státního plynárenského dozoru v SSSR; úkoly a funkce tohoto orgánu jsou však redukovány na kontrolu využívání plynu jako paliva a suroviny v podnicích,

¹³⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, Juridičeskaja literatura, Moskva 1980, s. 193—196.

sduženích a organizacích nezávisle na jejich resortní podřízenosti, tj. jsou v podstatě úkoly a funkcemi dozorovými. Ještě jeden příklad: 28. září 1983 schválila rada ministrů „Usnesení o státním dozoru nad normami a prostředky měření v SSSR“. Nicméně funkce dozorových orgánů, působících v dané sféře státní správy, jsou definovány jako kontrolní.

V současné době existují v SSSR i speciální dozorové státní výbory. K nim například patří státní výbor SSSR pro dozor nad bezpečností práce v atomové energetice. Dozorový charakter činnosti a pravomoci daného orgánu je zřejmý. Přesto se při výčtu jeho úkolů hovoří jak o provádění dozoru nad dodržováním stanovených zásad všemi ministerstvy, úřady, podniky, organizacemi, zařízeními a úředními osobami (nadresortní funkce), tak i o kontrole některých činností těchto orgánů, organizací a osob.

Uvedené příklady svědčí o tom, že platné správně právní normy nevyjadřují v potřebné míře jasná stanoviska; nezřídka se přidržují formálních příznaků a nivelizují nepochybné rozdíly forem a metod kontroly a dozoru. Jak ukazuje praxe, projevuje se daná okolnost negativně na uskutečňování státního dozoru jako specifického projevu kontrolní funkce ve sféře sovětské státní správy. Negativní důsledky tohoto nedostatku se objevují především v organizaci dozorové činnosti.

V současné době je pro správně právní úpravu dozorové činnosti nejvíce charakteristické to, že ve většině případů „připojuje“ příslušné orgány, kterým je svěřena dozorová kompetence (například státní inspekce), k resortním (odvětvovým) systémům. Počítá se například s tím, že orgány požárního a automobilového dozoru jsou v systému ministerstva vnitra SSSR; orgány vodního dozoru v systému ministerstva meliorací a vodního hospodářství SSSR; orgány geologického dozoru v systému ministerstva geologie SSSR atd. Tím jsou nadresortní principy spojeny s resortními a dozorové funkce nabývají v určitém rozsahu charakter funkcí resortní kontroly, neboť každý z uvedených orgánů v podobném systému působí ve dvou směrech: a) vně daného odvětvového systému (dozor); b) uvnitř daného odvětvového systému (kontrola).

Taková osobitost organizačních forem státního dozoru přirozeně vyvolává oprávněné projevy nespokojenosti, které se nejednou objevily jak ve vědecké literatuře, tak i v periodickém tisku. Jde o to, že sloučení funkcí *vnitřodvětvového a nadresortního* charakteru na jedné úrovni nebo v ruce jednoho orgánu odvětvového řízení se nevyhnutelně záporně projeví jak v kvalitě odvětvového řízení, tak i v kvalitě nadresortního dozoru. Je ovšem zřejmé, že v důsledku organizační podřízenosti určitého dozorového orgánu příslušnému odvětvovému ministerstvu ty jeho funkce, které se uskutečňují ve vztahu k objektům daného odvětví, pocítují na sobě určitý „resortní“ vliv, což v řadě případů může vést k neobjektivnosti při hodnocení výsledků prověrek. Podle našeho názoru si

právě proto zasluhuje pozornosti otázka zbavení zvláštních dozorových orgánů funkcí vnitroodvětvové kontroly. Jinak vzniká situace, při které příslušné ministerstvo řídí svěřené odvětví a současně „samo sebe“ kontroluje.

K jakým závěrům můžeme dojít? Především je třeba organizačně oddělit dozorové funkce, kterými je v současné době pověřena řada ministerstev, od čistě řídicích funkcí. Cesty k dosažení tohoto cíle jsou různé: jedna z nich je již oficiálně zakotvena v příslušných normách správního práva. Máme na mysli zřízení a fungování tří státních výborů s jasně vyjádřenými dozorovými funkcemi a pravomocemi: Státní výbor SSSR pro dozor nad bezpečností práce v průmyslu a pro báňský dozor,¹⁴⁾ Státní výbor SSSR pro dozor nad bezpečností práce v atomové energetice,¹⁵⁾ Státní výbor SSSR pro hydrometeorologii a kontrolu přírodního prostředí¹⁶⁾ (v posledním případě název orgánu neodpovídá jeho reálnému poslání). Nejde ovšem o vytvoření komplexu státních výborů dozorového charakteru; bylo by jich příliš mnoho. Nyní konkrétně působí značné množství dozorových orgánů (inspekci) v oblasti ochrany přírody; všechny jsou zatím resortní. Přitom již dávno byl formulován návrh na utvoření Státního výboru SSSR pro ochranu přírody. Kladné řešení tohoto problému by pochopitelně mohlo přispět k organizační integraci četných inspekci pro ochranu přírody a jim podobných dozorových orgánů dosud rozptýlených v různých resortních systémech. Jsou možné i jiné cesty řešení daného problému. V každém případě nynější organizační stav dozorových orgánů neodpovídá zcela podstatě a poslání státního dozoru jako jedné z variant vyjadřujících meziodvětvové principy v systému sovětské státní správy.

Státní dozor zasluhuje pozornosti i z jiných aspektů. Je otázka, zda je namísto na dozorové orgány typu zvláštních státních inspekci delegovat pravomoci k vydávání obecně závazných předpisů. Jestliže hovoříme o dozorové pravomoci státních výborů, tj. ústavních orgánů státní správy, je zcela přípustné a vysvětlitelné, že jim byl přidělen určitý rozsah činnosti normotvorného charakteru. Jinak vypadá situace se státními inspekci, které, jak již bylo zdůrazněno, jsou v určité resortní podřízenosti příslušným ministerstvům. Je přípustné, aby orgány tohoto druhu, jejichž hlavním posláním je provádět státní dozor nad dodržováním těch či oněch předpisů, samy takové předpisy stanovily? Z pozic teorie správního práva je to zřejmě nepřípustné. Sféra správní normotvorby se nemůže rozšiřovat bez omezení, a to ještě na účet takových článků mechanismu státní správy, které jsou specializovány na plnění pomocných funkcí vzhledem

¹⁴⁾ SP SSSR, 1982, č. 11, čl. 64.

¹⁵⁾ SP SSSR, 1984, č. 20, čl. 107.

¹⁶⁾ Svod Zakonov SSSR, sv. 4, s. 32.

k základním funkcím správy. Články takového druhu (konkrétně státní inspekce) nejsou povolány předpisy stanovit, ale pouze dohlížet na jejich bezpodmínečné dodržování. K těmto aspektům se musí přihlížet při správně právní úpravě pravomoci specializovaných dozorových orgánů a vycházet přitom z potřeby zvyšovat efektivnost prostředků k upevňování režimu zákonnosti a disciplíny ve sféře sovětské státní správy.

Je tu ještě jeden moment související s charakteristikou dozorové pravomoci a s efektivností jejího využití. Správně právní normy přiznávají dozorovým orgánům právně mocenská oprávnění nadresortního charakteru. K nim například patří: stanovení zákazů, vydávání povolení na provádění určitých činností, pozastavení prací, uplatnění správní odpovědnosti apod. Praxe však svědčí o tom, že zdaleka ne všechna taková oprávnění se realizují dostatečně efektivně, že například pozastavení některých prací nemůže být v mnoha případech uskutečněno buď proto, že daná inspekce a objekt dozoru patří k jednomu resortnímu systému, anebo v důsledku procedurálních potíží.

Podle našeho názoru můžeme v krajním případě učinit dva závěry týkající se efektivnosti správně právní úpravy. První z nich souvisí s přesností formulace těch či oněch dozorových oprávnění ve správně právních normách. Sotva můžeme přiznat příslušným dozorovým orgánům pravomoc k „stanovení zákazů“, protože takové činnosti se uskutečňují normotvorným způsobem; stanovení zákazů je organický prvek právní úpravy společenských vztahů. Jsou-li dozorovým orgánům poskytnuta samostatná oprávnění stanovit zákazy, je skutečně neoprávněně rozšířena sféra správně právní úpravy.

Druhý závěr souvisí s tím, že nejsou ve všech případech vypracovány a neplatí správní procedury, v jejichž rámci jsou realizována dozorová oprávnění (například řízení o pozastavení nebo přerušování prací, různé koordinace určitých činností s dozorovými orgány apod.).

8. Samostatný význam pro zvyšování efektivnosti správně právních norem při upevňování socialistické zákonnosti má podle našeho názoru *úprava a aplikace právní odpovědnosti* v případech, kdy nelze dosáhnout potřebné úrovně státní disciplíny jinými prostředky. Jde přirozeně o dva druhy takové odpovědnosti uplatňované státní správou, a to: disciplinární a správní.

U disciplinární odpovědnosti je zajímavá otázka, v jaké míře její správně právní úprava odpovídá současným úkolům upevňování režimu disciplíny a zákonnosti v práci správního aparátu. Musíme přiznat, že úplná synchronnost zde není. Jde o to, že četné normy, které tvoří *institut disciplinární odpovědnosti úředních osob*, nejsou unifikovány na dnešní úrovni. V důsledku toho daný druh právní odpovědnosti se ve většině případů pouze uvádí jako jeden z možných důsledků porušení disciplíny

a zákonnosti pracovníky a funkcionáři správního aparátu. Takový přístup je oprávněný pouze v tom případě, lze-li odkázat na příslušné právní normy. Ty však prakticky chybějí, přesněji řečeno existují, ale neodpovídají zcela současným požadavkům. Máme na mysli usnesení ústředního výkonného výboru a rady lidových komisařů SSSR z 13. října 1929 „O základech disciplinárního zákonodárství Svazu SSR a svazových republik“.¹⁷⁾

Je třeba zdůraznit, že tento normativní akt, svým obsahem zřetelně zastaralý, je v podstatě jediným aktem speciálně upravujícím státní službu v jejím vlastním, tj. správním smyslu. V daném případě tedy skutečně chybí dostatečný normativní právní základ státně služebních vztahů, což samozřejmě nepomáhá efektivnosti správně právní úpravy vztahů v oblasti zabezpečování státní disciplíny a socialistické zákonnosti ve správní činnosti vedoucích pracovníků aparátu sovětské státní správy.

Správní odpovědnost jako institut sovětského správního práva má v současné době normativní právní základ; platné správně právní normy byly novelizovány, sjednoceny, kodifikovány. Nicméně i v této oblasti jsou některá slabá místa.

Tento závěr se týká, bohužel, především problému okruhu orgánů (úředních osob) oprávněných ukládat opatření v rámci uplatňování správní odpovědnosti.

Již v roce 1961 se jasně projevila tendence snížit okruh subjektů, které mohou uplatňovat správní odpovědnost. Základním článkem systému těchto subjektů byly *správní komise* výkonných výborů místních sovětů. Praxe šla však jinou cestou. Postupně stále širšímu okruhu orgánů a úředních osob byly přiznávány pravomoci k výkonu správní jurisdikce. Základy zákonodárství Svazu SSR a svazových republik o správních deliktech zakotvily množství takových orgánů (úředních osob). Toto stanovisko zákonodárce svědčí o tom, že v současné době nelze jednotně řešit otázku organizační unifikace správně jurisdikční činnosti, o tom, že ideje z roku 1961 nebyly realizovány.

Taková je skutečnost. Znamená to, že již nejsou cesty ke zdokonalení tohoto mechanismu, který dnes má realizovat správní odpovědnost? Nikoli, neznamená, neboť současné podmínky pro její realizaci nelze pokládat za ideální.

Především je zřejmé, že velké množství správně jurisdikčních instancí ve značné míře snižuje možnosti kontroly jejich fungování; a kontrola v této oblasti správní činnosti je zvlášť nutná. Dále, systém orgánů správní jurisdikce je krajně různorodý co do resortní příslušnosti a podřízenosti, což ztěžuje řízení tohoto důležitého úseku práce z jednoho centra, nepo-

¹⁷⁾ SZ SSSR, 1929, č. 71, čl. 670.

máhá koordinaci činnosti různých článků správní jurisdikce. Výsledkem toho jsou nedostatečné informace o použití opatření, vyplývajících ze správní odpovědnosti v různých odvětvích a sférách správy, které jsou nezbytné pro rozpracování a uskutečnění opatření ke zlepšení rozhodovací praxe v oblasti státní správy. Proto je nutno „vítězství“ resortních principů pokládat za jev dočasný. V zákoně zakotvená teze o tom, že „... správní komise při výkonných výborech okresních, městských, obvodních, sídlištních a vesnických sovětů lidových poslanců řeší všechny záležitosti správních deliktů s výjimkou těch, které patří... do kompetence jiných orgánů (úředních osob)...“;¹⁸⁾ se může a musí postupně stát základním pravidlem. Nyní, bohužel, nad tímto pravidlem převažují výjimky z něho.

Problém dalšího zdokonalování zákonodárství o správní odpovědnosti jako jednoho z důležitých prvků boje se správní delikvencí neztrácí tedy nic na své aktuálnosti.

9. Kromě opatření správní odpovědnosti se v praxi sovětské státní správy používá značné množství jiných opatření *správně donucovacího* charakteru, konkrétně opatření správní *prevence* a opatření směřujících k ukončení protiprávního stavu. Jednotný normativní právní základ pro jejich použití neexistuje. Opatření toho druhu jsou zakotvena v mnoha správně právních normách, které mají často resortní význam. To vede jednak k teoretickým, jednak k praktickým potížím, spojeným s používáním těchto opatření. Není ve všech případech dost jasně určen subjekt, který je aplikuje, není vypracována náležitá procedura, nejsou zajištěny záruky jejich použití atd.

Stejně jako v případě realizace správní odpovědnosti je i zde zapotřebí vytvořit jednotný právní základ jako důležitou podmínku zákonnosti mimosoudní aplikace donucovacích opatření správního charakteru. Zaslouží si pozornosti i otázka sjednocení existujících opatření tohoto typu, vypracování jasných kritérií jejich klasifikace. Je třeba objasnit podstatu a charakter správně právních opatření, směřujících k obnovení právního stavu, procesních prostředků aj.

10. A nakonec zbývá otázka *správního zákonodárství*. Oficiálně takový termín vůbec neexistuje. Je to však odůvodněné? Zdá se, že nikoli, neboť takové zákonodárství je a reálně působí.

V této souvislosti je třeba si povšimnout skutečnosti, že mnohé jiné stránky státní činnosti jsou upraveny zákonnými akty (například Základy občanského zákonodárství, Základy pracovního zákonodárství apod.), na jejichž podkladě probíhá i práce subjektů státně správní činnosti. Státně správní činnost nemá však normativní základnu typu Základů správního

¹⁸⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1980, č. 44, čl. 909.

zákonodárství, a proto orgány správy (úřední osoby) se ve své praktické práci řídí množstvím aktů různé právní síly. Toto vše nejenže v praxi působí potíže, ale projevuje se záporně i na stavu státní disciplíny a socialistické zákonnosti ve sféře státní správy. Z toho je zřejmá souvislost daného problému s efektivností správně právní úpravy společenských vztahů.

Na základě toho, co bylo řečeno, můžeme dojít k závěru o účelnosti vypracování Základů správního zákonodárství Svazu SSR a svazových republik, v nichž budou jednotně zakotvena všechna základní organizačně právní hlediska, která se vztahují k statusu subjektů státně správní činnosti a subjektů sovětského správního práva, k principům organizace a činnosti správního aparátu, k mechanismu uspořádání správní kompetence a způsobům její realizace, k zabezpečení státní disciplíny a socialistické zákonnosti ve správě apod.

Samozřejmě význam Základů zákonodárství Svazu SSR a svazových republik o správních deliktech je značný, ale tyto se nedotýkají základních projevů pozitivní státně správní činnosti. Tyto projevy jsou přitom nejtypičtější pro socialistickou státní správu a pro správně právní úpravu společenských vztahů v rozvinuté socialistické společnosti.

Toto jsou tedy některé aspekty efektivnosti norem správního práva v souvislosti s problémem organizačně právních prostředků zabezpečování socialistické zákonnosti ve státní správě.

PRÁVNÍ PODMÍNKY EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍCH SANKCÍ

ZDENĚK ČERVENÝ

K POJETÍ EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍCH SANKCÍ

Jestliže efekt („effectus“) značí výsledek (účinek), efektivnost je výslednost (účinnost). Pro vymezení obsahu pojmu „efektivnost správních sankcí“ je tudíž výchozí otázkou pojetí jejich výslednosti.

1. Sankce je prvkem vnitřní struktury právní normy a mimo (vně) právní normu vlastně neexistuje, ale pouze spolu s ostatními jejími elementy. Vnucuje se proto otázka, zda v souvislosti se sankcí lze vůbec hovořit o její efektivnosti. Nikitinskij a Samoščenko na ni odpovídají spíše záporně.¹⁾ Podle jejich názoru autoři, kteří termínu „efektivnost sankcí“ užívají, mají fakticky na zřeteli efektivnost příslušných právních norem, která závisí v první řadě na kvalitě jejich sankcí. Proto je přesnější hovořit o kladech a nedostatecích strukturních elementů právních norem a ve vztahu k sankci termínu „efektivnost“ nepoužívat.

Tento závěr není, myslím, nesporný. Sankce je právním následkem porušení právní povinnosti stanovené v dispozici právní normy. Jistěže nemůže existovat sama o sobě, nezávisle na právní povinnosti, tak jako nemůže být následku bez příčiny. To ale ještě neznamená, že sankce nemá nebo nemůže mít vlastní specifický cíl a účinek. Sankce je právním prostředkem stimulace žádoucího chování, které je v dispozici právní normy vyjádřeno závazným pravidlem. Svým působením na vědomí a chování lidí sleduje dosažení určitého výsledku. A o jeho poznání a zhodnocení jde. To je významné i pro případy, kdy sankce jako prostředek stimulace žádoucího chování se vůbec neuplatní, nebo se uplatní spolu s jinými faktory (tak například řidič motorového vozidla může dodržovat právní povinnosti v silničním provozu jen proto, že nechce ohrozit vlastní zdraví a život a jiný řidič také proto, že se obává sankce). Domnívám se proto, že při zkoumání efektivnosti právních norem nejen lze, ale je nutné efektivnost jejich sankcí „izolovat“. Jen tak je možné učinit

¹⁾ In: Efektivnost pravovych norm. Juridičeskaja litěratūra, Moskva 1980, s. 25, 26.

závěr o celkové efektivnosti příslušné právní normy (právních institutů, právních předpisů).

Řešení uvedeného problému — efektivnost sankce nebo efektivnost právní normy, jejíž je sankce součástí — má však značný metodologický význam ještě z dalšího důvodu. Ukazuje totiž, že předmětem výzkumu nemůže být efektivnost sankce bez zřetele na pravidlo chování, jehož dodržování má zabezpečit, ale právě jen ve vztahu k příslušné právní povinnosti. Tím nechci říci, že problematika efektivnosti sankce je omezena vždy jen rámcem příslušné právní normy. Naopak, je to i problém efektivnosti sankcí celých systémů norem. Vždy ale musí být respektována genetická souvislost mezi sankcí a příslušnými pravidly chování.

2. Efektivnost — výslednost představuje určitou vlastnost správní sankce. Tato vlastnost se musí navenek (vnějšně) projevit, jinak nemůže být poznána. A projevit se může jen v procesu působení sankce na vědomí a chování těch, jimž je adresována. Efektivnost správní sankce proto není její vnitřní vlastností (vlastností právní úpravy sankce), ale je vlastností jejího působení.²⁾

Také tento poznatek má pro pojetí efektivnosti správních sankcí podstatný význam. Efektivnost správních sankcí se spojuje především s problémem skutečného výsledku jejich působení. Jeho přesné a úplné zjištění je základním předpokladem správného závěru o efektivnosti sankce.

Skutečný výsledek působení sankce však vyjadřuje jen faktický stav. Sám o sobě nevypovídá o efektivnosti sankce, nepodává kvalitativní charakteristiku jejího působení. K tomu je nezbytné skutečný výsledek porovnat s výsledkem, který měl být dosažen. Jde o „programový výsledek“, obecně vyjádřený sociálním cílem sankce, který se zároveň stává kritériem hodnocení její efektivnosti. Přikláním se tudíž k cílově výsledkovému pojetí efektivnosti správních sankcí, podle něhož efektivnost sankce je určena vzájemným vztahem skutečných výsledků jejího působení a sociálního cíle sankce, jako stupeň dosažení tohoto cíle.³⁾

3. Z uvedeného pojetí vyplývá, že přesné poznání cílů správních sankcí, které jsou sledovány právní úpravou, je výchozím předpokladem určení jejich efektivnosti. Poznání těchto cílů ale zejména ztěžuje absence jejich výslovného určení v právní úpravě (na rozdíl od trestního zákonodárství)⁴⁾ a různorodost správních sankcí.

Není asi sporu o tom, že správní sankce i ve své různorodosti mají určité společné (obecné) cíle. Ty lze dovodit již z pojetí sankce jako

²⁾ Práce cit. v poznámce 1, s. 25.

³⁾ Savvin, M. Ja.: Administrativnyj štraf. Juridičeskaja literatura, Moskva 1984, s. 33; Popov, L. L., Šerbin, A. P.: Upravlenije, graždanin, otvetstvennost. Nauka, Leningrad 1975, s. 183.

⁴⁾ Srov. § 23 trestního zákona.

právního následku porušení právní povinnosti. Tento následek nastupuje, protože byla právní povinnost porušena a aby v budoucnosti porušena nebyla. Konečným cílem správních sankcí je proto ochrana společnosti před správními delikty a ještě vzdáleněji, jejich likvidace, dosažení stavu, kdy adresáti právních povinností je plní. Z toho je zřejmé, že cíl správní sankce je kategorií budoucnosti. U toho, kdo protiprávně jedná a jemuž byla sankce uložena, sleduje pozitivní změny v jeho budoucím chování a ve vztahu k ostatním subjektům (občanům, organizacím), aby protiprávně nejednaly. Z aspektu budoucího žádoucího chování v sobě tedy nutně obsahuje prvky prevence a zároveň výchovy. Ve vztahu ke konečnému cíli jde o prostředky, ale ve vztahu k sankci o její bezprostřední, dílčí cíle. Proto v literatuře⁵⁾ se zpravidla jako obecné cíle správních sankcí vymezují výchova a individuální a generální prevence. Efektivnost správních sankcí je proto třeba zkoumat ve všech těchto aspektech, ve vztahu ke všem dílčím cílům.

4. Uvedené síle jsou obecné. Zcela logicky se proto nabízí otázka, zda určité správní sankce (jejich druhy, skupiny) nemají ještě zvláštní cíl. Odpověď je skryta v povaze vztahu správní sankce a porušené právní povinnosti, v mechanismu působení sankce na budoucí jednání toho, kdo povinnost porušil.

Sankce má vždy preventivně výchovný cíl. Avšak z hlediska povahy společenských zájmů, které jsou správními sankcemi chráněny, je to „minimální program“. V tom smyslu, že realizací sankce se má nejen sledovat, aby v budoucnosti nebyla právní povinnost porušena, ale, pokud to samozřejmě charakter povinnosti umožňuje, aby porušená povinnost byla splněna.

Jestliže vezmeme za základ zmíněný vztah, zjistíme, že správní sankce tvoří dvě skupiny. První představují sankce (typickým příkladem jsou sankce za přestupky), které mají charakter trestu (správnětrestní sankce). Ukládají se bez ohledu a nezávisle na tom, zda porušená právní povinnost bude splněna. Jiný než preventivně výchovný cíl nemají. Druhou skupinu pak tvoří sankce, které sledují dodatečné splnění porušené povinnosti (například zastavení výroby pro porušení hygienických předpisů). A v tom je jejich zvláštní cíl: obnovit stav, který odpovídá požadavkům právní normy.

⁵⁾ Viz například Veremeenko, I. I.: Administrativno-pravovye sankcii. Juridičeskaja literatura, Moskva 1975, s. 171.

K PRÁVNÍM PODMÍNKÁM EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍCH SANKCÍ

1. Podmínkami efektivnosti správních sankcí lze rozumět souhrn okolností, na jejichž existenci a změnách závisí efektivnost, její dosažený stupeň. Tyto podmínky se vztahují jednak k právní úpravě správních sankcí, jednak k jejich realizaci. V rámci těchto skupin lze pak dále vyčlenit jednotlivé konkrétní podmínky. V sovětské literatuře je klasifikace a problematika jednotlivých podmínek rozpracována poměrně na vysokém stupni. Na vývody zde obsažené lze odkázat. Tak Popov a Šergin uvádějí tyto podmínky:⁶⁾ existence systematizovaného a stabilního zákonodárství, informovanost subjektů práva o platných právních zákazech ve sféře výkonné a nařizovací činnosti a o sankcích stanovených za jejich porušení, operativnost řízení o správních přestupcích, výchovné působení tohoto řízení, reálnost výkonu sankce, dostatečná represivnost správní sankce, stabilita správnětrestní praxe, zákonnost a spravedlivost uložených trestů, spojení správních trestů s jinými prostředky působení, informovanost subjektů práva o uložených sankcích, autorita orgánů aplikujících právo.

2. Mezi nejzávažnější nesporně patří podmínky, vztahující se k samotné právní úpravě správních sankcí. Lze je obecně vyjádřit postulátem dokonalosti, kvality právní úpravy, a to jak v obsahovém, tak legislativně technickém smyslu. K tomu několik poznámek se zřetelem na problematiku trestů za správní přestupky:

a) Kvalita právní úpravy především odvisí od toho, do jaké míry správně odráží dosažený stupeň rozvoje společenských vztahů a perspektivu jejich žádoucího rozvoje a nakolik odpovídá konkrétním sociálně ekonomickým, ideologickým, kulturně psychologickým i organizačním podmínkám, v nichž bude působit.⁷⁾

Současná obecná právní úprava správních trestů za přestupky (zákon č. 60/1961 Sb. v platném znění) je této výchozí podmínce její efektivnosti mnohé dlužna. Je nepříznivě ovlivněna ne zcela reálným hodnocením úrovně a rozvoje společenských vztahů a dosažený stupeň rozvoje společnosti adekvátně neodráží. Vychází totiž z předpokladu jakoby přímočarého snižování konfliktnosti ve společnosti, jednostranně preferuje výchovnou a nedoceňuje represivní funkci správních trestů a tyto funkce staví do protikladu. Sankce, jimiž zákon hrozí, společenskému významu zejména závažnějších přestupků v zásadě neodpovídají.

Právní úprava správních trestů má respektovat dialektickou jednotu

⁶⁾ Práce cit. v poznámce 3, s. 186—187.

⁷⁾ Práce cit. v poznámce 1, s. 81.

presvědčování a donucování, výchovy a represe a skutečnost, že dialektický vztah mezi těmito metodami působení se vytváří postupně, v závislosti na upevňování a rozvoji socialistických společenských vztahů, na jejich faktické úrovni. Posilování výchovného a zužování represivního působení správních trestů se prosazuje jako obecná zákonitá tendence. V současné etapě však represivní působení správních trestů zůstává nezbytné tam, kde výchovné působení není s to zabezpečit žádoucí chování.

b) Dokonalost a žádoucí kvalita právní úpravy správních trestů v rozhodné míře také závisí na tom, do jaké míry správní tresty korespondují svým preventivně výchovným cílům a jsou s to je reálně zabezpečit, a na tom, zda správní tresty jsou přiměřené významu zájmů, které chrání, a jejich nutné a objektivně potřebné ochraně. Jde tedy o dvojí závislost, která se má konkrétně uplatnit při realizaci trestů, ale právní úprava k tomu musí vytvořit nezbytné předpoklady a záruky.

Pokud jde o závislost správních trestů na správních deliktech, mám zde na mysli požadavek, aby správní trest odpovídal závažnosti deliktů, před nimiž společnost chrání. V právní úpravě se tento požadavek musí uplatnit zejména při stanovení druhů a výše trestů a zásad jejich ukládání a výkonu. V tomto vztahu trest — delikt je rozhodující, které delikty mají být postihovány správními tresty. Na kvalitu určité konkrétní právní úpravy správních trestů nelze proto usuzovat z jakýchsi abstraktních hledisek. Nicméně jistý obecný závěr z uvedeného požadavku vyplývá.

Typový stupeň nebezpečnosti správních přestupků pro společnost je nižší než trestných činů a přečinů. Ve srovnání s nimi jej lze označit jako „nepatrný“. Především tato skutečnost musí být v právní úpravě správních trestů přísně zohledněna. Oproti trestům za trestné činy a přečiny musí být správní tresty „méně přísné a represivní“. Společenské závažnosti přestupků většina druhů trestů, které stanoví trestní zákon, neodpovídá.

c) Podstata správního trestu spočívá v určité újmě. Trest působí újmou. Ta není cílem trestu, ale prostředkem k jeho dosažení. Jinak by cíl trestu byl v něm samotném.

Základním požadavkem na správní tresty (jejich úpravu) je jejich způsobilost, schopnost dosáhnout stanovených cílů. Tyto cíle, jichž má být působením správních trestů dosaženo, je ale třeba chápat reálně a střízlivě. Jde totiž o to, že cíl sice určuje své prostředky, ale i prostředky určují své cíle. Programový výsledek působení správních trestů musí proto také odpovídat reálným možnostem jejich působení. Byť sociální cíle trestu za trestné činy a přečiny a za přestupky jsou jinak shodné, jejich reálně možná kvalita se odlišuje. Tak menší represivnost správních trestů zřejmě snižuje i váhu jejich preventivního působení, krátkodobost

působení předurčuje i menší výchovný efekt a zejména asi nelze předpokládat resocializační účel správních trestů.

I při vědomí této skutečnosti však i zde platí obecný požadavek, aby újma, obsažená ve správním trestu, byla dostatečným protimotivem k tomu, aby přestupek nebyl spáchán, aby bylo „výhodnější“ jej nespáchat a ne naopak. Pokud správní trest není újmou, pozbývá smysl a ve skutečnosti není sankcí. Jde tedy o to, aby správní trest byl újmou, která je způsobilá působit k respektování právních povinností, vytvořit či posílit psychické zábrany ve vědomí lidí proti jejich porušování a působit k nápravě. Charakter a velikost újmy, jak řečeno, musí být úměrné závažnosti deliktu. Právní konstrukce systému správních trestů musí ale také umožnit respektování individuálních vlastností přestupce a sledovat i zabránění v dalším páchání přestupků a dále také, aby výkon správních trestů byl snadný.

d) Současná obecná právní úprava správních trestů za přestupky uvedené právní podmínky jejich efektivnosti v žádoucí míře nevytváří. Již zákonem užitý termín „opatření“ za přestupky nevystihuje charakter těchto sankcí. Stalo se tak zřejmě ve snaze vyjádřit, že sankce za přestupky jsou výchovnými opatřeními. Jistěže mají výchovný cíl, ale to přece nic nemění na tom, že svou povahou jde o tresty. Není důvod to zastírat. Použití jiného označení vede k zbytečným nejasnostem a nedorozuměním. Konečně další vývoj právní úpravy dává tomuto tvrzení za pravdu. V celním zákoně se již sankce za přestupky označují termínem „tresty“. A jistě asi nelze říci, že v jednom případě o tresty jde a v druhém nikoli.

Podle obecné úpravy lze za přestupek uložit napomenutí nebo veřejnou důtku nebo pokutu a spolu s některým z těchto trestů vyslovit propadnutí věci.

V tomto systému má nejdůležitější místo pokuta. Pokuta je typický a v praxi také nejužívanější správní trest. Efektivnost trestu pokuty je závislá zejména také na její výši. Právní úprava proto musí horní hranici pokuty stanovit tak, aby byla úměrná závažnosti jednotlivých přestupků. Především zde platí, že správní trest nemůže znevážit svůj účel. Pokuta není „poplatek za nezákonnost“. Nesmí se zvrátit tak, aby se spáchání přestupku dokonce vyplatilo (tak tomu bylo v minulosti u některých stavebních přestupků).

Současná obecná právní úprava, podle níž lze za přestupek uložit pokutu do výše 500 Kčs, z tohoto hlediska zřejmě nevyhovuje. Tomu také nasvědčuje vývoj přestupkového práva po roce 1961, kdy přijetí zvláštních právních úprav (devizový zákon, celní zákon, stavební zákon, zákon o vnitřním obchodě a další) bylo motivováno zejména také potřebou horní hranici pokuty podstatně zvýšit. Úvahy o zdokonalení právní úpravy

správních trestů za přestupky vedou k závěru horní hranici pokut výrazně zvýšit, a to diferencovaně podle závažnosti jednotlivých přestupků.

V souvislosti s trestem pokuty je závažným a dlouhotrvajícím problémem jejich vymáhání. Řada pokut zůstává nedobytných (přitom není snad třeba zdůrazňovat, že nejde především o otázku rozpočtových příjmů, ale o to, že v takových případech přestupek zůstal fakticky nepotrestán). Uvádím tuto skutečnost proto, že právě ona slouží zpravidla jako argument návrhů začlenit do systému správních trestů za přestupek náhradní trest odnětí svobody. Tento návrh nepovažuji za opodstatněný, a to i za předpokladu, že o změně trestu pokuty v trest odnětí svobody by rozhodoval soud. Trest odnětí svobody za přestupky, tak jak jsou tyto delikty v čs. úpravě koncipovány, neodpovídá jejich společenské závažnosti a je ve vztahu k přestupkům neadekvátní. Třeba také uvážit, že by eventuálně mohlo jít jen o velmi krátkodobé odnětí svobody, a proto o tresty s předpokladem velmi nízké efektivnosti. Navíc si lze stěží představit způsob praktického výkonu těchto náhradních trestů. Jakkoli vážné jsou problémy při vymáhání pokut, jejich řešení by mělo spočívat ve zdokonalení právní úpravy výkonu rozhodnutí a zejména i praxe její realizace.

Pokud jde o propadnutí věci, poznatky praxe prokazují, že jde o účinný trest, zejména také proto, že se jím přestupci zabraňuje v dalším páchání přestupků stejného druhu. Současná úprava tohoto správního trestu v zásadě vyhovuje. Bylo by ale žádoucí umožnit uložení trestu propadnutí věci nejen spolu s jiným trestem, ale i samostatně.

Napomenutí je opatření výrazně výchovné povahy. V systému správních trestů má nezastupitelné místo jako prostředek postihu méně závažných přestupků. Ve skutečnosti má představovat určitý „přechod“ od pouhého projednání přestupku bez uložení trestu, ale fakticky má stejný význam jako upuštění od potrestání, a tím vlastně ztrácí náležitou sankční hodnotu. Proto je sice plně opodstatněné trest s touto specifickou funkcí nadále zachovat, ale jeho sankční povaha by měla být terminologicky lépe vyjádřena. V úvahu přichází nahradit jej trestem důtky.

V stávajícím systému správních trestů za přestupek vzbuzuje největší pochybnosti opodstatněnost veřejné důtky. Jde o trest závažného dosahu, který je dán způsobem jeho výkonu. Rozhodnutí, kterým byl uložen, se vyhlásí veřejně. Poznatky praxe ukazují, že pro přestupce je sankcí namnoze nepřiměřeně tvrdou, která mu způsobuje vážnou morální újmu. Problém je totiž již v tom, že zneuctvující povaha tohoto trestu neodpovídá zneuctvující povaze přestupku, že veřejná důtka zneuctvuje přestupce více než samotné spáchání přestupku. To zvláště vyniká v případech, kdy způsob jejího výkonu je zjevně nepřiměřený závažnosti spáchaného deliktu. Ale nejen to. Veřejná důtka může způsobit vážnou morální újmu i osobám přestupci blízkým (rodičům, dětem), tedy nejen tomu, komu byla

uložena. Dále je podstatné, že po výkonu této sankce ji nelze fakticky opravit. A není ani nevýznamné, že trestní právo takový trest nezná. Tyto skutečnosti, myslím, podporují návrh trest veřejné důtky za přestupek zrušit.

Z toho, co bylo řečeno, tudíž vyplývá, že ze současného systému správních trestů za přestupek by zůstal zachován trest pokuty, propadnutí věci a namísto napomenutí byl zařazen trest důtky. Zde je na místě položit otázku, zda existence toliko těchto druhů trestů vytváří dostatečné podmínky efektivnosti trestů za přestupek a zda tudíž může být těmito druhy trestů jejich systém uzavřen.

Při hlubším pohledu se ukáže, že takto koncipovaný systém pro naplnění preventivně výchovných cílů správních trestů žádoucí podmínky v právní úpravě plně nevytváří. Především postrádá takový druh trestu, který by účinně bránil v případném dalším páchání přestupků, jichž se pachatel dopustil činností, respektive v souvislosti s činností, kterou vykonává v pracovně právním nebo jiném obdobném poměru, nebo k níž je zapotřebí povolení (souhlasu) státního orgánu (řízení motorových vozidel, právo rybolovu apod.).

Takovým trestem je zákaz činnosti, který by bylo účelné koncipovat jako trest hlavní i vedlejší. Zákaz činnosti jako druh správního trestu znalo trestní právo správní do roku 1961, v praxi se ukázal jako účinný a podle mého názoru je zřejmě žádoucí opětovně jej do systému správních trestů za přestupek zařadit. Protože však jde o závažný zásah do právního postavení přestupce, je nezbytné zákonem zcela přesně stanovit podmínky, za kterých by bylo možné zákaz činnosti uložit, a to omezujícím způsobem tak, že musí jít o uvedené činnosti a že přestupek byl spáchán právě touto činností nebo při výkonu této činnosti, a také stanovit, na jakou dobu může být uložen. Mohou však vzniknout pochybnosti, zda právní úprava má umožnit uložení zákazu činnosti mladistvému. Soudím, že i zde má tento trest své opodstatnění, ale s určitými dalšími omezeními, která by respektovala zvláštní ochranu poskytovanou mladistvým socialistickou společností, a z důvodů výchovných. Omezení by měla spočívat v tom, že mladistvému lze zakázat toliko činnost, kterou vykonává na základě povolení nebo souhlasu státního orgánu (šlo by tudíž o odnětí speciálního oprávnění, založeného individuálním aktem) a jen nebrání-li výkon tohoto trestu jeho přípravě na povolání.

V úvahách o zdokonalení právní úpravy trestu za přestupek se dále nabízí znovuzavedení trestu nápravného opatření. Takový druh trestu znalo přestupkové právo v období let 1954—1961. Záležel v tom, že pachatel byl povinen po dobu trestu vykonávat práci mu určenou za sníženou odměnu za práci a bez některých výhod vyplývajících z pracovního poměru.

Zde je třeba předně posoudit, zda společenské závažnosti přestupků je přiměřené nařídit případnou změnu zaměstnání. Zřejmě nikoli. Pak ovšem obsahem tohoto trestu zůstává jen majetková újma vyjádřená srážkou určité částky odměny za práci. Tak je tomu v současné sovětské právní úpravě.⁸⁾ A za tohoto předpokladu trest nápravného opatření plní vlastně jen funkci „zakryté pokuty“ s tím, že její výkon se provádí zjednodušeným způsobem. Přitom výše srážené částky ze mzdy (podle předchozí úpravy národní výbory maximálně 20 % na dobu maximálně tří měsíců) by v převážné většině případů zřejmě nedosáhla horní hranice pokuty po jejím uvažovaném podstatném zvýšení. Vedle toho nelze ani opomenout, že srážka ze mzdy, stanovená příslušnou procentní sazbou, postihuje přestupce podle výše mzdy a tedy různě. Provádění srážek ze mzdy také eventuálně může negativně stimulovat pracovní výkon, nemá-li pracovník pevnou mzdu. Proto se domnívám, že nápravné opatření není účelné do systému trestů za přestupek znovu zavádět.

e) Správní přestupky jsou jednání nestejné společenské závažnosti, a to nejen v konkrétních případech, ale již v normativní podobě jednotlivých skutkových podstat. V rozporu s tím platná obecná právní úprava mezi přestupky nediferencuje a pro všechny případy hrozí stejnými druhy trestů a sankcionování přestupku určitým druhem trestu a jeho výši ponechává na úvaze správního orgánu. V zájmu zdokonalení právních podmínek efektivnosti správních trestů by bylo žádoucí tento nedostatek odstranit a rozdíl v závažnosti různých přestupků vyjádřit diferencovanými druhy trestů a jejich výše. To znamená u jednotlivých skutkových podstat přestupků, případně jejich skupin stanovit, jaký trest a v jaké výši lze uložit.

Ze stejných důvodů lze vyslovit požadavek, aby právní úprava uplatnila zásady pro ukládání trestů a jejich výkon především v zájmu jednotnosti rozhodování a zajištění účelu trestu.

⁸⁾ Zásady zákonodárství SSSR a svazových republik o správních přestupcích. Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR č. 44/1980, s. 909, čl. 18.

SPRÁVNÍ DOZOR V SSSR

DOC. A. A. KARMOLICKIJ, CSc.

Hospodářské a sociální úkoly, které stojí před sovětským státem a společností, nelze plnit bez striktního dodržování socialistické zákonnosti. V souladu s čl. 4 Ústavy SSSR je dodržování zákonnosti jednou z důležitých povinností sovětského státu, státních a společenských organizací. Dodržování zákonů je rovněž ústavní povinností občanů (čl. 59 Ústavy SSSR).

K zabezpečení socialistické zákonnosti ve všech sférách života společnosti včetně oblasti státní správy sovětský stát rozvíjí výchovnou funkci, jejíž podstata spočívá v popularizaci zákonů a dalších právních předpisů, ve výchově k úctě k socialistickému právu, v používání systému morální a materiální stimulace, přesvědčování, ve společenském a soudružském působení na ty, kdo porušují státní a pracovní disciplínu atd.

V sovětské právní literatuře se uplatňují různé klasifikace metod zabezpečování zákonnosti ve státní správě. A. E. Luněv do nich zařazuje kontrolní činnost sovětů lidových poslanců, prokurátorský dozor, kontrolu prováděnou soudy a orgány státní arbitráže, stranickou, státní a společenskou kontrolu. M. S. Studěnikinová rozlišuje kontrolu uskutečňovanou zastupitelskými sbory, orgány státní správy, soudy a prokuraturou. V. M. Manochin k metodám zabezpečování zákonnosti počítá kontrolní činnost orgánů státní moci, kontrolní činnost orgánů výkonně nařizovacích, prokurátorský dozor a soudní kontrolu. E. V. Šorina rozlišuje státní kontrolu, kontrolu společenských organizací, pracovních kolektivů a také přímou občanskou kontrolu.

Ve výčtu klasifikací metod zabezpečování socialistické zákonnosti by bylo možné pokračovat, avšak již uvedené příklady svědčí o tom, že ve sféře státní správy lze rozlišovat následující základní metody jejího zabezpečování, a to stranickou kontrolu, státní kontrolu, prokurátorský dozor a soudní kontrolu.

Státní kontrola se například podle rozsahu a charakteru pravomocí dělí na: a) kontrolu orgánů státní moci; b) kontrolu orgánů státní správy s obecnou působností; c) kontrolu orgánů s funkční působností; d) kontrolu orgánů s odvětvovou působností; e) kontrolu finanční a bankovní;

f) lidovou kontrolu; g) správní dozor. Existují i jiné klasifikace státní kontroly.

Socialistická zákonnost v oblasti státní správy je tedy zabezpečována množstvím metod, jejichž existence se vysvětluje řadou příčin. Jedna z nich spočívá ve velkém počtu různých orgánů státní správy, které stát pověřuje rozmanitými úkoly. Uskutečňování funkcí a kompetencí, jejichž výsledkem je plnění úkolů, které mají orgány státní správy, musí být založeno na přísném dodržování zákonnosti. Proto „... specifčnost úkolů, které stojí před různými státními orgány, určuje nejen množství metod, jimiž je zabezpečována zákonnost (kontrola je jednou z těchto metod), ale je jí podmíněna i existence různých druhů samotné státní kontroly“.¹⁾

Podstatnou úlohu při uskutečňování kontroly mají i samotné orgány státní správy, pro které je kontrola jednou z jejich funkcí, tj. kontrolní funkce je většinou podstatnou částí činnosti orgánů státní správy. Podle obsahu činnosti těchto orgánů jsou formy a metody kontroly i rozsah jejich kontrolních funkcí a pravomocí různé. Důležitý význam přitom má počet rozličných organizačních vazeb mezi subjektem a objektem kontroly. S přihlédnutím k těmto vazbám můžeme hovořit o existenci vnitřní a vnější kontroly. Pro vnitřní kontrolu je charakteristické, že je uskutečňována v rámci pouze jednoho organizačního systému; tomu odpovídají i funkce a pravomoc orgánů (např. ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy). Vzájemné vztahy mezi subjektem a objektem kontroly se vytvářejí na základě organizační podřízenosti. Kontrolní činnost nepřesahuje hranice daného systému. Vnější kontrola se však vztahuje i na objekty, které nejsou organizačně začleněny do systému, ve kterém se nachází kontrolující subjekt.

Existence vnější kontroly umožňuje státu, aby zabezpečoval provádění jednotné politiky při řešení otázek nadresortního (meziodvětvového) charakteru. Vnitřní kontrola nemusí být v jednotlivých případech dostatečně objektivní, protože subjekt i objekt kontroly se nacházejí v jednom organizačním systému; někdy to vede k záměně celostátních zájmů se zájmy resortními. Vnější kontrola zabezpečuje větší objektivitu při hodnocení činnosti kontrolovaných objektů.

Vnější kontrola je pro mnohé orgány státní správy jednou z podstatných částí jejich činnosti. Avšak k uskutečňování státní vnější kontroly jsou vytvářeny i takové orgány, jejichž funkcí je pouze kontrola a dozor. Mezi uvedené orgány zahrnujeme především státní inspekce, které dohlížejí na plnění speciálních, a v řadě případů i obecně závazných norem (týkajících se ochrany přírody, hygienických opatření, technické norma-

¹⁾ Studěnikina, M. S.: Gosudarstvennyj kontrol v sfere upravlenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1974, s. 13.

lizace aj.), jiných předpisů a instrukcí orgány státní správy a jejich pracovníky, podniky, zařízeními, organizacemi a občany. Tento druh kontrolní činnosti označujeme jako *správní dozor*. Je třeba mít na zřeteli, že státní inspekce jsou nejpočetnější, ale ne jediné subjekty správního dozoru. V řadě případů správní dozor uskutečňují i jiné subjekty, například ministerstvo financí SSSR, ministerstvo vnitra SSSR, Státní výbor SSSR pro investiční výstavbu aj.

Správní dozor jako právní metoda zabezpečování socialistické zákonnosti ve státní správě není ještě vědecky dostatečně prozkoumán. Jeho úloha při potírání protiprávního jednání je však důležitá.

V sovětské právníkové literatuře byly učiněny pokusy o analýzu vztahu mezi vnější kontrolou a správním dozorem.²⁾ K objasnění této otázky je především nutné poukázat na spojitost vnější kontroly a správního dozoru, která vyplývá z jejich zaměření. Hlavní cíl kontroly spočívá v zabezpečení toho, aby každý kontrolovaný objekt přesně splňoval požadavky socialistické zákonnosti a disciplíny. Cílem správního dozoru je předcházet porušování zákonnosti, včas je odstranit a odhalovat příčiny, které k němu vedou. Cíle kontroly i dozoru lze tedy v podstatě považovat za shodné.

Vnější kontrola se od správního dozoru liší v zásadě tím, že působnost orgánů kontroly je mnohem širší než působnost orgánů dozoru. Vnější kontrola se zaměřuje na činnost kontrolovaných objektů nejen z hlediska zákonnosti, ale i účelu činnosti, zatímco dozor se soustřeďuje pouze na dodržování zákonnosti. Omezuje-li se dozor na kontrolu dodržování určitých speciálních právních norem, pak orgány vnější kontroly prověřují hospodářskou činnost, plnění plánovaných úkolů apod.

Rozdíl mezi nimi spočívá také v tom, že orgány vnější kontroly mají oprávnění v rámci své působnosti zasahovat do operativně hospodářské činnosti kontrolovaných organizací, jestliže odhalí porušení práva. Orgány správního dozoru mají rovněž toto oprávnění, avšak více ohraničené.

K tomu, abychom lépe pochopili podstatu správního dozoru, musíme jej srovnat s prokurátorským dozorem. Jejich odlišnost spočívá především v tom, že orgány prokuratury uskutečňují vrchní dozor nad přesným plněním zákonů, zatímco orgány správního dozoru dohlížejí zpravidla na dodržování speciálních právních norem. Orgány prokuratury nejsou oprávněny k tomu, aby zasahovaly do operativně hospodářské činnosti sledovaných objektů, zatímco orgány správního dozoru takovými oprávně-

²⁾ Razarenov, F. S.: O suščnosti i značeniji administrativnogo nadzora v sovětskom gosudarstvennom upravleniji. In: Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape. Moskva 1963, s. 74—78; Studeňnikina, M. S.: cit. práce, s. 17 až 20.

něními v rámci své působnosti disponují. Orgány správního dozoru jsou přímo oprávněny trestat osoby, které zaviněně porušily právo; prokuratura takové oprávnění nemá.

M. S. Studěnikinová na základě výše uvedeného učinila zdůvodněný závěr, že správní dozor je druh kontroly, která je zúžena, avšak pouze pokud jde o rozsah její působnosti.³⁾

K uskutečňování ochrany právního pořádku jsou orgány správního dozoru vybaveny komplexem oprávnění, která jim umožňují efektivně ovlivňovat práci kontrolovaných objektů. Tato oprávnění mají nadresortní charakter, což je způsobeno specifičností vztahů mezi subjekty a objekty správního dozoru, která spočívá v neexistenci organizační podřízenosti objektů dozoru vůči jeho subjektům. To však neznamená, že mezi nimi v průběhu uskutečňování správního dozoru vznikají horizontální vztahy, tj. vztahy rovnosti stran. Uskutečňování správního dozoru předpokládá většinou vznik vztahů moci a podřízenosti, tj. vertikálních vztahů.

Pokud státní správa představuje samostatný druh státní činnosti, potud je jejím atributem moc. Tato moc spočívá v podřízenosti objektu státní správy jeho subjektu. Nezřídka je podřízenost ve sféře státní správy chápána jako souhrn organizačních vztahů mezi nadřízenými a podřízenými orgány státní správy, tj. jako organizační podřízenost. Takové vymezení však zužuje pojem podřízenosti. Nejsprávnější stanovisko k dané otázce zaujímají ti vědci, kteří se neomezují na jeden druh podřízenosti. Tak Ju. M. Kozlov rozlišuje tři druhy podřízenosti: a) organizační, b) koordinační, c) kontrolní.⁴⁾

Výše bylo poznamenáno, že správní dozor je kontrolou zúženou, tj. druhem kontroly. V. I. Lenin napsal, že: „...kontrola bez moci je pustou frází“⁵⁾ a že „...k tomu, aby bylo možné kontrolovat..., je třeba mít moc.“⁶⁾ Subjekty, které uskutečňují správní dozor, musí tedy disponovat mocí. Proto jsou vybaveny nadresortními oprávněními. Z toho lze učinit závěr, že vztahy mezi subjekty a objekty správního dozoru se vytvářejí na základě moci a podřízenosti a nacházejí svůj výraz ne v organizační podřízenosti, ale v podřízenosti vyplývající z dozoru. Proto lze stěží souhlasit s názorem E. V. Šorinové, že charakteristickým rysem dozoru je „...neexistence správní nebo jiné podřízenosti mezi kontrolujícím orgánem a kontrolovaným subjektem“.⁷⁾

Podřízenost kontrolovaných subjektů orgánům správního dozoru se

³⁾ Studěnikina, M. S.: cit. práce, s. 18.

⁴⁾ Kozlov, Ju. M.: Osnovyje čerty upravlenčeskich otnošenij v chozjajstvennoj sfere. SGP č. 9/1969, s. 70—71.

⁵⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 31, s. 345.

⁶⁾ Tamtéž, s. 346.

⁷⁾ Šorina, E. V.: Kontrol za dejatelnostju organov gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Moskva 1981, s. 254.

projevuje v tom, že orgány dozoru mají oprávnění kdykoli volně vcházet do objektů podléhajících dozoru a provádět tam kontrolu. Vedoucí těchto organizací jsou povinni na jejich žádost předložit veškerou potřebnou dokumentaci. Podřízenost vyplývá rovněž z oprávnění řady subjektů dozoru vydávat některé předpisy a instrukce, které jsou závazné pro většinu ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy, podniků a organizací. Specifičnost správních aktů spočívá v tom, že: a) ve správních aktech je vyjádřena mocenská převaha výkonně nařizovacích orgánů, pomocí těchto aktů jsou upraveny konkrétní společenské vztahy správního charakteru, b) správní akty jsou akty právními, tj. jsou s nimi spojeny určité právní následky, které jsou výsledkem jednostranných rozhodnutí orgánů státní správy.⁸⁾

Z toho lze učinit závěr, že „... vůle subjektu správy je závazná pro jeho objekt, prvek závaznosti je vlastní aktům subjektu státní správy, ve kterých je zakotvena priorita jeho vůle“.⁹⁾ Nejnázorněji je tato priorita vyjádřena ve vydání správního aktu. Správní akty jsou závazné pro své adresáty, tj. mají státněmocenský charakter. Jestliže tedy mají autoritativní charakter, potom i vztahy mezi subjektem a objektem správy (včetně vztahu mezi subjektem a objektem správního dozoru), které vznikají v důsledku jejich uskutečňování, mají charakter moci a podřízenosti.

Avšak priorita vůle nebo pravomoc se v činnosti orgánů správního dozoru neprojevuje pouze tím, že vydávají správní akty. Veškerá činnost orgánů státní správy má do té či oné míry mocenský charakter. Tento závěr můžeme plně aplikovat i na orgány správního dozoru, jejichž činnost různě ovlivňuje chování kontrolovaných objektů. Tímto způsobem lze zobrazit konkrétní vazby mezi subjekty i objekty dozoru.

Vedle normativních aktů vydávají orgány správního dozoru pro kontrolované subjekty závazné směrnice, týkající se dodržování stanovených pravidel. Tak například odpovědní pracovníci orgánu státního plynárenského dozoru vydávají závazné předpisy pro stavebně montážní organizace, které provádějí stavby plynárenských objektů, k odstranění porušování norem a předpisů, které se uplatňují při stavbách těchto objektů, zejména týkajících se zabezpečení spolehlivosti a bezpečnosti při jejich provozu.¹⁰⁾ Jaká je právní povaha těchto předpisů? V podstatě jde o jednostranný projev vůle orgánu státní správy, učiněný jménem státu. Tedy jejich vnitřním obsahem je státní moc, která spočívá v tom, že orgány dozoru jsou oprávněny vydávat předpisy a směrnice závazné pro adresáty; kontrolované subjekty jsou povinny je dodržovat. S přihlédnutím k faktu, že správní dozor je druhem vnější kontroly, můžeme souhlasit

⁸⁾ Sovetskoe administrativnoje pravo. Moskva 1973, s. 213—214.

⁹⁾ Chozjajstvennaja reforma, upravlenije i pravo. Moskva 1973, s. 56.

¹⁰⁾ SP SSSR, 1980, č. 14, čl. 95.

s názorem M. S. Studěnikinové, že vztahy vnikající při uskutečňování vnější kontroly lze jediné charakterizovat jako vztahy moci a podřízenosti, bez ohledu na organizační nezávislost subjektů právního vztahu.¹¹⁾

S výše probranou otázkou souvisí otázka jiná, a to zda orgány správního dozoru zasahují do operativně hospodářské činnosti kontrolovaných subjektů. Na danou otázku existují v sovětské právní literatuře různé názory, které lze zredukovat na dvě hlediska. Někteří vědci se domnívají, že orgány správního dozoru nemají možnost přímo zasahovat do správní činnosti kontrolovaných subjektů.¹²⁾ Jiní autoři jsou názoru, že se v činnosti těchto orgánů vyskytují prvky ohraničeného zasahování do operativní činnosti kontrolovaných subjektů.¹³⁾

Jestliže neustrneme u konkrétního obsahu diskuse na dané téma, je třeba se zřejmě přiklonit k zastáncům druhého názoru. O zasahování do správní činnosti kontrolovaných subjektů svědčí například oprávnění orgánů státního energetického dozoru vyžadovat od vedoucích kontrolovaných subjektů okamžité vypojení elektrických a tepelných zařízení, jestliže hrozí havárie, požár nebo je ohrožen život pracovníků obsluhy strojů.¹⁴⁾ Orgány veterinárního dozoru zakazují provoz v komplexech živočišné výroby a v podnicích masného průmyslu v případě jejich neuspokojivého hygienického stavu.¹⁵⁾ Orgány hygienického dozoru mohou dočasně uvolnit z práce osoby, které by mohly šířit nákazu infekční choroby.¹⁶⁾

Uvedené příklady nepochybně svědčí o tom, že činnost orgánů správního dozoru má mocenský charakter a že svou činností tyto orgány zasahují do správní činnosti kontrolovaných subjektů, a to do té její části, nad kterou je uskutečňován dozor. Lze tedy konstatovat, že zasahování orgánů správního dozoru do operativně hospodářské činnosti kontrolovaných subjektů je ohraničené a že aktivně působí na určité stránky správní činnosti.

To neznamená, že mezi subjekty a objekty dozoru vznikají pouze vztahy moci a podřízenosti, tj. vztahy vertikální. Mohou mezi nimi vznikat i vztahy horizontální. Ty například vznikají při společné přípravě opatření ke zlepšení činnosti kontrolovaných subjektů, které se týká dodržování a náležitého plnění právních norem, předpisů a instrukcí a odstraňování příčin, které způsobují porušování práva. Takové vztahy, jak pozname-

¹¹⁾ Cit. práce, s. 21.

¹²⁾ Razarenov, F. S.: cit. práce, s. 74—75; Šorina, E. V.: cit. práce, s. 225; Narodnyj kontrol v SSSR. Mysl, Moskva 1967, s. 210.

¹³⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, 1973, s. 257; Studěnikina, M. S.: cit. práce, s. 19.

¹⁴⁾ SP SSSR, 1983, č. 32, čl. 179.

¹⁵⁾ Bjulleten normativnyh aktov ministerstv i vedomostv SSSR, 1973, č. 3, s. 7.

¹⁶⁾ SP SSSR, 1973, č. 16, čl. 86.

nává Ju. M. Kozlov, mají procedurální charakter a mohou se objevovat ve sféře bezprostředního správního působení.¹⁷⁾

Jak jsme poznamenali výše, orgány správního dozoru jsou vybaveny komplexem oprávnění nadresortního charakteru.

Jaký je konkrétní okruh těchto oprávnění? Než odpovíme na tuto otázku, bude zapotřebí podat jejich klasifikaci.

V sovětské právnícké literatuře se vyskytují různé klasifikace těchto oprávnění se zřetelem k základnímu subjektu dozoru — státním inspekčním. B. M. Lazarev navrhuje následující klasifikaci: oprávnění 1. k uskutečňování kontrol; 2. k odstranění deliktů a jejich následků a rovněž k provedení obecných profylaktických opatření; 3. k uplatňování odpovědnosti provinilých osob; 4. k účasti na vypracování norem, jejichž plnění má inspekce zabezpečovat.¹⁸⁾

M. S. Studěnikinová rozlišuje: 1. oprávnění k vypracování a schválení norem a směrnic, jejichž plnění inspekce kontroluje; 2. k organizování a provádění kontroly a dozoru; 3. k použití donucovacích opatření.¹⁹⁾

Řada autorů se domnívá, že tato oprávnění lze rozdělit na dvě skupiny, a to: 1. oprávnění státních inspekcí, stejná jako u kterýchkoli meziodvětvových orgánů státní správy; 2. oprávnění k použití donucovacích opatření.²⁰⁾ Na danou otázku existují i jiné názory.

Aniž bychom vcelku popírali opodstatněnost těchto klasifikací, poukážeme na jejich jednotlivé nedostatky. Především není jasné, která konkrétní donucovací opatření orgány správního dozoru používají, protože i kárný, disciplinární a trestní postih náleží k donucovacím opatřením. Naposledy uvedená klasifikace je značně zjednodušená a nedostatečně vystihuje uskutečňování právní ochrany orgány správního dozoru.

Při klasifikaci oprávnění správního dozoru je třeba vycházet z toho, že se dozorová činnost v podstatě skládá ze tří základních složek, které tvoří celek — ochranu práva v sovětské státní správě. Pro tuto činnost je především charakteristická *profylaxe* porušování práva. Druhou složkou této ochrany je *odstranění* porušování práva a jeho škodlivých následků. Třetí složka spočívá ve *zjišťování a realizaci* správní odpovědnosti za porušení norem správního práva.

Takto lze rozlišovat tři základní složky činnosti orgánů správního dozoru, kterou je zabezpečována ochrana práva. Jsou to: a) preventivní (profylaktická) činnost; b) zabránění porušování práva; c) realizace správ-

¹⁷⁾ Kozlov, Ju. M.: Administrativnyje pravootnošenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1976, s. 173.

¹⁸⁾ Lazarev, B. M.: Upravlenije sovetsoj torgovlej. Juridičeskaja literatura, Moskva 1976, s. 158.

¹⁹⁾ Studěnikina, M. S.: cit. práce, s. 101.

²⁰⁾ Kiričenko, M. G., Popova, V. I., Pronina, V. S.: Problemy soveršestvovanija kompetencij gosudarstvennych inspekcij. Trudy VNIISZ č. 12, 1978, s. 74.

ní odpovědnosti za delikty. Tomu odpovídají úkoly orgánů správního dozoru — předcházet porušením práva, zabránit jim a také trestat odpovědné osoby, které porušení práva zavinily. K tomu, aby mohly tyto úkoly plnit, jsou příslušné orgány vybaveny náležitými oprávněními. Analýza norem, kterými je regulována činnost orgánů správního dozoru, a rovněž tak zkoumání jejich praxe svědčí o tom, že i oprávnění těchto orgánů lze rozdělit na tři základní skupiny, které tyto orgány mají plnit. V souladu s tím rozlišujeme oprávnění směřující: a) k předcházení porušování práva; b) k odstranění těchto porušení; c) k realizaci správní odpovědnosti.

První skupina zahrnuje oprávnění, která umožňují orgánům správního dozoru uskutečňovat profylaxi. Vedoucí pracovníci mohou kdykoliv volně vstupovat do kontrolovaných objektů, pokud se prokáží služebním průkazem. Například inspektoři Státní inspekce ochrany ovzduší při Státním výboru SSSR pro hydrometeorologii a ochranu životního prostředí mají oprávnění k tomu, aby kdykoli bez předchozího upozornění vstupovali do podniků, organizací, zařízení, staveb a jiných objektů nezávisle na jejich podřízenosti jiným subjektům státní správy a zkoumali tam otázky spojené s ochranou ovzduší.

Při kontrolách se prověřuje dokumentace a úroveň znalostí bezpečnostních předpisů u pracovníků, kteří obsluhují různá strojní zařízení, zkoumají se předpoklady jednotlivých pracovníků k určité práci atd., tedy vše, co náleží do kompetence příslušného orgánu správního dozoru.

Důležitý význam pro prevenci mají také oprávnění k vydání rozhodnutí, která ukládají kontrolovaným subjektům povinnost něco činit nebo zákaz určité činnosti, případně se jimi udělují povolení k činnosti. Například orgány státního dozoru na úseku plynárenství rozhodují o tom, zda bude zahájen provoz plynárenských zařízení. Orgány správního dozoru před udělením takového povolení předem zkoumají, zda bude tato činnost prováděna v souladu s právními předpisy, nepovede-li k porušování právních norem, předpisů a instrukcí a nebude-li touto činností ohrožován život nebo zdraví lidí atd. Stručně řečeno, povolovací řízení, prováděné orgány správního dozoru, je účinným nástrojem při provádění profylaxe.

Prevenci porušování právních povinností zajišťují oprávnění orgánů správního dozoru k provádění expertiz, vydávání vyjádření a posudků. Tak Státní inspekce jakosti výrobků a Státní obchodní inspekce RSFSR dává posudky k návrhům technické normalizace a jiné technické dokumentace, která se týká výrobků spotřebního průmyslu. Státní inspekce kontroly čisticích a odprašovacích zařízení se vyjadřuje k novým projektům a rekonstrukcím těchto zařízení apod. Prevenci porušování práva slouží i oprávnění subjektů správního dozoru účastnit se práce různých

komisí. Tak do státní kolaudační komise jsou začleněni podle určení stavebního objektu vedoucí pracovníci orgánů hygieny, požární ochrany, plynárenského dozoru, Státního výboru SSSR pro dozor nad bezpečností práce v průmyslu, báňského dozoru, orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, státní automobilové inspekce, státní inspekce kontroly čistících a odprašovacích zařízení, státní architektonické a stavební kontroly aj. Jestliže se prokáže, že objekt nevyhovuje požadavkům, vedoucí pracovníci orgánů dozoru nepotvrdí svým podpisem akt o schválení provozu daného objektu, dokud se neodstraní nedostatky, vyplývající z porušení norem.

Podstata funkce druhé skupiny oprávnění je včasné přerušování protiprávního stavu a odvrácení škodlivých následků. Základem pro aplikaci těchto oprávnění je tedy trvalý protiprávní stav. Tato oprávnění se realizují tak, že vůči narušitelům práva je použito správní donucení, a tím je zabráněno protiprávnímu jednání občanů, podniků, organizací a jejich pracovníků.

Mnohé orgány správního dozoru mají oprávnění vyžadovat ukončení protiprávního jednání, přerušovat je, případně i zakázat provoz v kterémkoli objektu nebo jeho některé části.

To vše svědčí o tom, že orgány správního dozoru mají poměrně širokou pravomoc k zastavení činnosti kontrolovaných objektů, čímž se rozumí dočasný zákaz činnosti, resp. přerušování činnosti až do odstranění zjištěných závad v podnicích, dílnách, na výrobních zařízeních, v případě nekvalitní produkce apod. Dá se tedy konstatovat, že dané donucovací opatření se použije vůči jednotlivým podnikům, organizacím a zařízením, v nichž došlo k takovým porušením právních povinností, která by mohla mít vážné následky.

K oprávněním, která zabraňují porušování práva, náleží i oprávnění orgánů správního dozoru vyřadit z pracovního poměru osoby, které porušily právní normy, předpisy a instrukce nebo podat v tom smyslu návrh příslušným orgánům státní správy. Například orgány Státního báňského technického dozoru podávají ministrům, vedoucím ústředních orgánů státní správy, vedoucím organizací a zařízení návrhy na odvolání odpovědných pracovníků, kteří systematicky porušují předpisy, týkající se bezpečnosti práce, nedodržují předpisy o evidenci, o používání výbušnin, o využívání a ochraně nerostného bohatství.

Svým obsahem působí daná opatření profylakticky a zároveň zabraňují porušování právních povinností. Tím, že pracovník, který zavinil porušení práva, je odvolán z funkce, se zároveň zabraňuje porušování práva i předcházení jeho škodlivým následkům. Současně použití daného opatření správním orgánem plní výchovnou funkci vůči delikventovi i jeho okolí, což vede ke zmenšování počtu deliktů.

Řada orgánů správního dozoru má oprávnění k zadržení toho, kdo porušil právní předpisy, za účelem vyhotovení protokolu. Jestliže nelze odpovědnou osobu zadržet na místě, může být předvolána na nejbližší oddělení milice, štáb pomocné stráže milice nebo na vesnický sovět. Pravomocí k takovým opatřením jsou vybaveny orgány vnitra, rybářského, mysliveckého a celního dozoru, státní ochrany lesů.

Třetí skupinu tvoří oprávnění, která umožňují státním inspekcím udělovat správní tresty, ve kterých „je obsaženo patřičné morální nebo materiální působení na narušitele právních předpisů, které jsou platnými normami správního práva, tj. uplatňují se v oblasti státní správy“.²¹⁾ Správní tresty se ukládají za správní delikty (přestupky), jimiž se rozumí zaviněné (úmyslné nebo nedbalostní) jednání (konání nebo opomenutí), které je namířeno proti státnímu nebo společenskému pořádku, socialistickému vlastnictví, právům a svobodám občanů a výkonu správy, za něž zákon stanoví správní odpovědnost (čl. 7 Základů zákonodárství SSSR a svazových republik o správních deliktech).

Orgány správního dozoru ukládají různé tresty. Především mohou uložit trest napomenutí. Jeho obsahem je odsouzení narušitele práva a také varování před opakovaným porušováním práva. Tento druh správního trestání se zpravidla ukládá v případě, že nebezpečnost protiprávního jednání je nepatrná a při nedostatečné obeznamenosti odpovědných osob s platnými právními normami, předpisy a instrukcemi. Napomenutí je učiněno v písemné formě, nebo je uděleno jiným zákonem stanoveným způsobem.

Řada subjektů správního dozoru má oprávnění ukládat občanům a úředním osobám pokuty, jejichž výše je stanovena zákonem. Toto opatření je peněžitým trestem, který se ukládá za správní delikt (přestupek).

V současné době mohou ukládat pokuty tyto orgány: orgány vnitra, orgány železniční, námořní, říční a letecké dopravy, orgány Státního báňského technického dozoru, celní orgány, orgány ministerstva obrany SSSR, orgány veterinárního dozoru, požární ochrany, orgány ochrany vod, rybářství a některé další.²²⁾

Do pravomoci ukládat správní tresty náleží i oprávnění jednotlivých orgánů správního dozoru odejmout občanům a organizacím speciální oprávnění, jestliže dojde k určitému porušení práva. Například jestliže řidič dopravního prostředku řídí vozidlo v podnapilém stavu anebo jestliže někdo svěří řízení dopravního prostředku podnapilé osobě, mohou mu orgány Státní automobilové inspekce odejmout právo řídit dopravní pro-

²¹⁾ Kozlov, Ju. M.: Osnovy sovetskogo administrativnogo prava. Moskva 1975, s. 136.

²²⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1982, č. 37, čl. 698.

středek na dobu jednoho roku. Při opakování výše uvedeného přestupku v průběhu jednoho roku může být přestupce potrestán odnětím řidičského oprávnění na dobu jednoho roku až tří let. Orgány, které provádějí státní dozor nad dodržováním předpisů o myslivosti, mají oprávnění zakázat lov zvěře na dobu až pěti let státním, družstevním a společenským organizacím, které porušily předpisy o myslivosti a lovu. Podobná oprávnění mají orgány ochrany rybářství, ochrany lesů a řada jiných.

Jednotlivé orgány správního dozoru mají oprávnění ke konfiskaci věcí, které jsou nástrojem nebo objektem správního deliktu. Patří k nim zpravidla pytlácké náčiní, pašované zboží aj.

Kromě oprávnění, která umožňují ukládat správní tresty, mají orgány správního dozoru oprávnění navrhopat příslušným orgánům a organizacím, aby vůči osobám, které porušily právní předpisy, byly uplatněny prostředky společenského působení a disciplinární, hmotné nebo trestní odpovědnosti. Taková oprávnění lze pracovně označit jako pořádková. Tak Státní inspekce ochrany ovzduší může dát podnět k disciplinárnímu řízení s pracovníky příslušných ministerstev, státních výborů, jiných ústředních orgánů státní správy, podniků, organizací a zařízení, kteří porušili platné předpisy o ochraně ovzduší. Je rovněž oprávněna k tomu, aby informovala příslušné orgány společenských organizací o tom, že byly porušeny předpisy o ochraně ovzduší a aby požadovala uplatnění opatření společenského působení vůči osobám, které tyto předpisy porušily. V odůvodněných případech inspekce poskytuje orgánům prokuratury materiály k případnému uplatnění trestní odpovědnosti osob, které porušily zákony, týkající se ochrany ovzduší.

Taková oprávnění mají i orgány státního hygienického dozoru, státního energetického dozoru, státního dozoru nad technickou normalizací, státního báňského dozoru a další orgány správního dozoru.

Nakonec si zaslouží pozornosti ještě jedna otázka, která má důležitý teoretický význam. Jde o samotné vymezení správního dozoru. V sovětské literatuře nebyla ještě tato otázka jednoznačně vyřešena.

F. S. Razarenov definuje správní dozor jako „systematický dohled nad přesným a neúchylným dodržováním zákonů a právních aktů vydaných na jejich základě, který uskutečňují orgány státní správy ve své působnosti a v rámci svých úkolů a který je zaměřen na prevenci, zjišťování a zabraňování porušování práva a rovněž i na uplatňování správní odpovědnosti v případech, kdy došlo k porušení práva“.²³⁾

Podle mínění M. I. Jeropkina je správní dozor „... činností orgánů státní správy, kterou se vykonává dohled nad dodržováním přesného plnění norem, stanovených státem, s cílem předcházet a zabraňovat jejich

²³⁾ Razarenov, F. S.: cit. práce, s. 74.

porušování, zjišťovat osoby, které porušily právní předpisy a uplatnit vůči nim opatření společenského a správního působení“.²⁴⁾

Aniž bych popíral tyto definice v plné šíři, musím učinit několik poznámek, neboť uvedená vymezení v plné míře nepostihují specifičnost správního dozoru.

Především je třeba upozornit na to, že tyto definice považují prevenci a zjištění porušování práva za smysl správního dozoru. Ale takový smysl má i prokurátorský dozor a rovněž kontrola.

V definici M. I. Jeropkina se hovoří o společenském působení na ty, kdo porušili právo. Avšak takové oprávnění orgány správního dozoru nemají. Používají prostředky správního donucení.

Existující definice správního dozoru mají tedy některé nedostatky. Pokusíme-li se je odstranit, můžeme podat následující definici správního dozoru:

Správní dozor je činností orgánů státní správy, které jsou vybaveny speciálními oprávněními. Tato činnost se uskutečňuje mimo resortní rámec, je zaměřena na zabezpečení jednotného dodržování speciálních právních norem orgány státní správy, podniky, organizacemi, zařízeními, jejich pracovníky a občany a používá prostředků správního donucení.

Daná definice přesněji objasňuje specifičnost správního dozoru, podtrhuje, že se jedná o vnější kontrolu, vymezuje předmět dozoru, zdůrazňuje, že se používá pouze prostředků správního donucení a že dozor se zaměřuje na dodržování ne všech, ale speciálních právních norem a že je uskutečňován ne všemi, ale jen speciálně zmocněnými orgány státní správy.

Analýza praktické činnosti orgánů správního dozoru svědčí o tom, že tyto orgány přispívají podstatně v boji proti správním přestupkům a jiným deliktům. Dalšímu zvyšování efektivnosti jejich práce by pomohlo vyřešení řady otázek, které mají zásadní význam.

1. Základními subjekty správního dozoru jsou velmi početné státní inspekce, z nichž každá má svoje úkoly, funkce a oprávnění. Rozsah práv a povinností různých státních inspekcí není shodný, což působí určité těžkosti z hlediska efektivnosti jejich činnosti, protože nemají stejné podmínky při působení na kontrolované subjekty. Nápravu by mohlo zjednat vydání obecného nebo typového (vzorového) předpisu o státních inspekcích. Dosáhlo by se tak žádoucí úpravy jejich právního postavení a vytvořil by se jednotný právní základ činnosti státních inspekcí. Jde o to: a) přesněji vymezit obecné cíle, úkoly, funkce, práva a povinnosti inspekci; b) unifikovat jejich pravomoc; c) stanovit jednotné metody činnosti.

²⁴⁾ Jeropkin, M. I.: Upravlenije v oblasti ochrany obščestvennogo porjadka. Juridičeskaja literatura, Moskva 1965, s. 88.

2. Je rovněž zapotřebí vyřešit problém koordinace činnosti orgánů správního dozoru. Dodnes neexistuje orgán, který by koordinoval a usměrňoval činnost subjektů správního dozoru, zevšeobecňoval významné zkušenosti z jejich práce a dával návrhy ke zdokonalování forem a metod jejich činnosti.

V současné době byly v řadě oblastí, krajů a měst SSSR vytvořeny koordinační rady, v jejichž čele stojí předsedové výborů lidové kontroly odpovídajícího stupně. Členy těchto rad jsou zároveň i vedoucí pracovníci různých kontrolních orgánů včetně orgánů správního dozoru. Praxe ukázala, že vytvořením těchto rad se za prvé výrazně zmenšil počet kontrol, které často odváděly vedoucí kontrolovaných subjektů od plnění jejich přímých povinností na úkor komplexních prověrek, za druhé se zvýšila kvalita a efektivnost těchto kontrol.

Je zřejmé, že zkušenosti z koordinační činnosti je zapotřebí rozšiřovat a tuto činnost dále zdokonalovat.

ZVYŠOVÁNÍ EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍ KONTROLY

DOC. N. I. POBEŽIMOVÁ, CSc.

Zvláštní pozornosti si zaslouží problémy, které jsou spjaty s obsahem a prováděním kontroly v SSSR v současných podmínkách, kdy strana vytyčila orientaci na urychlení sociálně ekonomického rozvoje sovětské společnosti. Splnění rozsáhlých a složitých úkolů v nynějších konkrétních historických podmínkách vyžaduje, aby byly posilovány vědecké metody stranického vedení ekonomického i sociálně politického života země, zdokonalován hospodářský mechanismus, všeobecně upevňován leninský styl práce a dále zvyšována úloha i význam socialistické kontroly. Socialistická kontrola je důležitým sociálním institutem společnosti rozvinutého socialismu. V celkovém systému politických, organizačních a výchovných opatření, uskutečňovaných stranou, se kontrola stává stále účinnějším prostředkem k zabezpečení úspěšného fungování všech článků stranického, státního a hospodářského vedení, je nástrojem prohlubování reálného demokratismu našeho zřízení.

Strana i stát se systematicky zabývají zdokonalováním systému kontroly a zvyšováním její efektivity na základě důsledného uskutečňování idejí V. I. Lenina o socialistické kontrole a o zásadách její organizace.

Všestranná, systematická a účinná kontrola je neoddelitelnou a podstatnou součástí organizační práce, jejímž prostřednictvím jsou plněna stranická a vládní usnesení, zaměřená na zdokonalování řízení národního hospodářství a sociální výstavby. Závěry XXVII. sjezdu KSSS ukládají „...kontrolu nad mírou práce a mírou spotřeby...“, „...napomáhat zvyšování účinnosti státní a společenské kontroly...“.¹⁾

Zdokonalování systému socialistické kontroly a zvyšování její efektivity předpokládá mj. vyřešení některých organizačních otázek.

1. Ve stranických a vládních usneseních, které se týkají kontroly do držování zákonnosti, je stanoven úkol dosáhnout mezi všemi orgány a organizacemi, které provádějí kontrolu, těsné věcné součinnosti a odstranit překrývání kontrolních prověrek.

¹⁾ XXVII. sjezd KSSS. Svoboda, Praha 1986, s. 104 a s. 157.

Rozptýlení kontroly do řady státních a společenských systémů samo o sobě obsahuje potenciální odloučenost a izolovanost těchto částí, a proto zabezpečení jednoty v činnosti kontroly mělo vždy rozhodující význam pro posilování socialistické zákonnosti. „... Organizovanost, ...“ konstatoval V. I. Lenin, „... je jednotou akce, jednotou praktického uskutečňování...“²⁾

Taková jednota je zvláště aktuální nyní. Dosahuje se jí v zásadě cestou sladování veškerého úsilí vzájemně nepodřízených orgánů a organizací, které mají za cíl vyřešit co nejefektivněji společné úkoly.

V současném období je činnost kontrolních a jiných orgánů, které se zabývají kontrolou (jak o tom svědčí praxe), stále větší měrou budována na principu součinnosti. Kontakty, které vznikají při provádění kontrol, jsou četné a různorodé. Na jedné straně jsou vlastní každému samostatnému systému kontroly, jehož součástí vzájemně spolupracují, dále různým kontrolním systémům a funkčním kontrolním orgánům, a na druhé straně všem ostatním státním a společenským orgánům, které jsou vybaveny kontrolními pravomocemi. Kontakty se také vytvářejí mezi orgány, pro které je kontrola pouze částí jejich širší činnosti. Pracovní kontakty neustále vznikají a rozvíjejí se mezi součástmi jednotného mechanismu státní, lidové a společenské kontroly. Orgány lidové kontroly spolupracují s orgány prokuratury, soudů, státní arbitráže, s ministerstvem vnitra, s orgány vnější i vnitřní kontroly, s finančními orgány a peněžními ústavy. Toto pojetí bylo zakotveno i v zákoně o lidové kontrole. V souladu s ním orgány lidové kontroly vyvíjejí svou činnost ve spolupráci se stálými a jinými komisemi sovětů lidových poslanců, v kontaktu s orgány střežícími zákonnost a udržují spojení s příslušnými státními orgány. Společnými akcemi a prostřednictvím svých zástupců se jejich práce účastní i společenské organizace — odbory, Komsomol a jiné.

Zvýšení celkové efektivnosti kontroly nelze dosáhnout roztržštěným a nejednotným úsilím, i kdyby snaha ze strany každého jednotlivého státního nebo společenského orgánu byla značná. Konečný optimální výsledek je podmíněn kvalitní spoluprací.

2. Početnost kontrolních instancí, která je způsobena složitostí a rozvětveností systému státní správy a společenských organizací, nejen nevylučuje, ale naopak vyžaduje, aby se hledaly možnosti racionálnějšího uspořádání kontroly. Zesiluje tendence ke zlepšování *koordinace* činnosti všech součástí socialistické kontroly, především stranické, lidové a resortní a ke zvyšování jejich role při upevňování disciplíny, zákonnosti a právního řádu. Ve vědecké právní literatuře se již dlouho věnuje velká pozornost koordinaci, která se pojímá jako sladování činností k do-

²⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 14, s. 126.

sažení určitých společných cílů.³⁾ Koordinace kontroly, která nyní nabývá stále většího významu, znamená sladit činnost různých kontrolních orgánů, jejich strukturálních částí a pracovníků tak, aby bylo dosaženo společných cílů s co nejmenšími ztrátami sil a prostředků.

K nejdůležitějším organizačním formám koordinace kontrolní činnosti patří: určování směrů společné činnosti a sladování plánů, včetně vypracování a sladování dlouhodobých komplexních plánů prověrek a revizí (například v měřítku města nebo okresu), organizování společných kontrol (například činnosti dopravních podniků, podniků spojů, obchodu, komunálního a bytového hospodářství), vzájemné informování o chystaných i uskutečněných kontrolách, vzájemné výměny plánů, začleňování vedoucích pracovníků kontroly do orgánů jiných kontrolních systémů, informace a zprávy o výsledcích kontroly na zasedáních sovětů, rady ministrů, výkonných výborů místních sovětů, kolegií ministerstev a jiných centrálních orgánů státní správy atd.

Před orgány, které v SSSR provádějí kontrolní činnost, stojí rozsáhlé úkoly, což vyžaduje podchytit široký okruh otázek, spojených se zabezpečením plnění stranických a vládních usnesení, s efektivním využíváním vědeckovýrobního potenciálu a všech faktorů intenzifikace společenské výroby, se zdokonalováním forem a metod plánovitého řízení národního hospodářství a jeho jednotlivých součástí a zlepšováním stylu práce stranických a státních orgánů.

Ke sjednocení úsilí kontrolních orgánů při řešení výše zmíněných otázek a zvýšení efektivnosti jejich práce byly v Moskvě, Celinogradu a některých jiných městech vytvořeny koordinační rady, které jsou složeny z představitelů nejdůležitějších organizací, uskutečňujících kontrolní funkce. Koordinační rady napomáhají ke zlepšování plánování kontrolní činnosti a rozložení sil, k výběru co nejrationálnějších prostředků a metod sledování podstatných otázek hospodářského a sociálního rozvoje. S pomocí těchto rad jsou prováděny stanovené úkoly, které jsou zaměřeny na zavedení pořádku a zvyšování efektivnosti v kontrolní činnosti, dále na sjednocení úsilí kontrolních organizací a na odstraňování duplicit.

V literatuře již dlouho probíhá diskuse na téma koordinace kontroly v oblasti dodržování zákonnosti. V oblasti zákonodárství i v praxi probíhá v posledních letech proces vytváření koordinačních středisek kontroly dodržování zákonnosti. Tento proces se ubírá několika směry. Za

³⁾ Naučnaja organizacija truda i upravlenije, Moskva 1965; Těreščenko, V. I.: Organizacija i upravlenije, Moskva 1965; Godunov, A. A.: Vvedenije v teoriju upravlenija, Moskva 1967; Luněv, D. E.: Demokratizm sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1967; Keržencev, P. M.: Principy organizacij, Moskva 1968; Afanasjev, V. G.: Naučnoje upravlenije obščestvom, Moskva 1968; Kozlov, Ju. M.: Koordinacija v upravlenii narodnym chozjajstvom SSSR, Moskva 1974 a jiné.

prvé existence řady koordinačních středisek je podmíněna zvláštnostmi předmětu kontroly; specifická těchto středisek spočívá v tom, že nekoordinují veškerou kontrolní činnost orgánů a organizací, ale pouze tu její část, která je spojena s daným předmětem kontroly. Za druhé jsou zřizována střediska pro koordinaci kontrolní činnosti orgánů a organizací s podobnou kompetencí. Za třetí jsou vytvářena střediska, která koordinují kontrolu dodržování zákonnosti v místních a pracovních kolektivech.⁴⁾ Střediska, jež koordinují kontrolu realizace zákonnosti, stojí jakoby mezi orgány a organizacemi, které se přímo touto činností zabývají, a sověty lidových poslanců, které vykonávají prostřednictvím výše zmíněných středisek roli koordinátorů.

Podstatné je vyřešit otázku kdo, v jakém rozsahu a jakým způsobem by se měl zabývat celkovou koordinací kontroly v celostátním, republikovém i místním měřítku.

„Jednou z možných cest při řešení problému koordinace kontrolní činnosti v měřítku Sovětského svazu a svazových republik...“ je podle mínění E. V. Šorinové „...uspořádat koordinaci podle určitých sfér kontrolní činnosti, zahrnujících úkoly stejného typu.“⁵⁾ Mohla by to být například koordinace kontroly v oblasti zajišťování náležité kvality výroby, v oblasti ochrany přírody, ochrany práce, ochrany veřejného pořádku atd.

Jiným způsobem řešení problému koordinace kontrolní činnosti v SSSR je vytvoření jednoho společného kontrolního orgánu, který by reguloval činnost všech skupin orgánů zabývajících se kontrolou.

Ve stranickém tisku a v právnických publikacích se již dlouho vyzvedává otázka účelnosti celostátní koordinace činnosti orgánů kontroly a předání řešení kontrolních problémů jedinému orgánu.⁶⁾

V literatuře vyjadřované návrhy na vytvoření dalších kontrolních orgánů nejsou podle našeho názoru dostatečně odůvodněné a také rozšíření soustavy kontrolních orgánů se nejeví účelné; stěží lze rovněž spojovat otázku unifikace oprávnění kontrolních orgánů s problémem rozšíření jejich kompetence.

⁴⁾ Politiko-pravovye problemy razvitogo socializma. Mysl, Moskva 1984, s. 221 až 222.

⁵⁾ Šorina, E. V.: Kontrol za dejatel'nost'ju organov gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Nauka, Moskva 1981, s. 289—290.

⁶⁾ Byl učiněn návrh rozdělit kontrolu na nadresortní (podřídit všechny meziodvětvové inspekce například Státnímu úřadu pro normalizaci) a na vnitřní resortní kontrolu (s technicky vybaveným a silným aparátem v ministerstvech a jiných ústředních orgánech státní správy). Rovněž byl učiněn návrh odejmout vedení inspekcí ministerstvům a zřídit Průmyslový výbor při radě ministrů SSSR, který by uskutečňoval celostátní dozor nad hospodářskou činností. Další návrhy se týkaly reorganizace kontrolních orgánů, například předání funkce správy systemizace zaměstnanců ministerstva financí orgánům lidové kontroly.

V současné době v souladu se zákonem o lidové kontrole SSSR⁷⁾ jsou orgány lidové kontroly povoleny k tomu, aby napomáhaly ke zdokonalování práce státního aparátu a ke zlepšení kontroly realizace opatření přijatých orgány státní správy, dále aby prověřovaly organizování vnitřní kontroly a uskutečňovaly kontrolu toho, jak funkcionáři a pracovníci dodržují sovětské zákony při projednávání návrhů a stížností občanů apod.

Bylo by vhodné se ještě jednou vrátit k prozkoumání otázky, zda lze přiznat roli koordinačního centra, které by se zabývalo organizací a uskutečňováním veškeré socialistické kontroly v SSSR orgánům lidové kontroly, zakotvit jejich postavení celostátního koordinátora v zákoně a vybavit je pro tuto funkci náležitou pravomocí.

3. V současné době věnují sovětské právníky stále větší pozornost problematice efektivnosti činnosti kontrolních orgánů, která není samozřejmě spojena pouze s vyřešením organizačních otázek zdokonalování systému socialistické kontroly. Pro sovětský stát je důležité, jak každá součást systému kontroly plní svoji funkci a nakolik jsou výsledky efektivní vzhledem ke stanoveným cílům. Avšak efektivnost systému kontroly a jeho jednotlivých článků není zatím dostatečně prozkoumána. Problém zvyšování efektivnosti a kvality je tedy strategickým úkolem nejen v oblasti ekonomiky, ale i ve sféře politické.

Zvyšování efektivnosti kontroly předpokládá všestranný rozbor obsahu dané kategorie.

Základní poučky o směrech, podstatě a efektivnosti kontroly jsou obsaženy v díle V. I. Lenina. V práci „Revoluční dny“ napsal „...při co nejmenším výdaji sil dojít k největším a nejtrvalejším výsledkům...“.⁸⁾ Vedení leninskými zásadami soudíme, že efektivnost kontroly je třeba vymezit pomocí vzájemného poměru mezi cílem, který stojí před orgánem kontroly a mezi výsledkem, jehož bylo dosaženo s minimálním vynaložením času, sil a prostředků. Tedy rozlišujeme tři kritéria efektivnosti kontroly, která vytváří osobitý řetězec: „cíl — výsledek — vynaložené prostředky“. Zkoumání vztahu prvních dvou součástí řetězce umožňuje odpovědět na otázku, nakolik se dosažený výsledek blíží záměru. Ze srovnání výsledků a vynaložených prostředků vyplývá stupeň hospodárnosti.

Efektivnost kontroly je složitý pojem, který je konečným výsledkem působení mnoha faktorů.⁹⁾ Efektivnost kontroly závisí na řadě podmínek. Jestliže jsou tyto podmínky dodržovány, je zabezpečen úspěch činnosti kontrolních orgánů. Jednou ze základních podmínek, které mají vliv na

⁷⁾ Viz Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1979, č. 49, čl. 840.

⁸⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 9, s. 208.

⁹⁾ Pojem efektivnosti kontroly viz Šorina, E. V.: cit. práce, s. 235—245.

efektivnost kontroly, je režim socialistické zákonnosti, v němž je promítnuto platné zákonodárství i jeho náležitá aplikace a realizace kontrolními orgány.

Efektivnost kontroly je obtížné měřit a vyjádřit pomocí určité číselné veličiny, protože kritéria nejsou vždy vyjádřena ve shodných jednotkách. Avšak jsou dostatečně známy závislosti mezi kritérii efektivnosti; ty odrážejí její úroveň. Efektivnost kontroly je při zachování (neměnnosti) cíle tím vyšší, čím je větší výsledek a čím jsou menší výdaje. Z toho vyplývá, že pokud kontrolní orgány chtějí zvýšit efektivnost kontroly, musí usilovat o posílení jejich výsledků a zároveň o zmenšování vynaložených prostředků.

Nejdůležitějším úkolem kontroly je dosažení pozitivních a konkrétních změn v práci kontrolovaných ministerstev a jiných orgánů státní správy, podniků, zařízení a organizací. Proto je při uskutečňování kontrolní činnosti nutné co nejdůkladněji zkoumat příčiny nedostatků, zevšeobecňovat ty, které způsobují porušování socialistické zákonnosti, státní a finanční disciplíny, stanovit opatření, jimiž lze těmto nedostatkům předcházet. V. I. Lenin zdůrazňoval, že posláním kontroly „... není dokonce a ani ne hlavně ‚přistihovat‘, ‚usvědčovat‘ ... , nýbrž umět napravovat, včas provést nezbytné praktické změny, konkrétně je uskutečňovat“.¹⁰⁾

Rezultativnost kontrolní činnosti je rozhodující měrou podmíněna plánovitostí a důkladností prověrek, opodstatněností závěrů a konkrétností návrhů. Tímto se ovšem na pořad dne dostává problém vědecky zdůvodněného přístupu k plánování a organizování kontroly.

Efektivnost kontroly je značně závislá na správném řešení otázek přípravy, výběru a rozmístování kádrů. Velký význam se přikládá otázkám kvalifikace pracovníků kontrolního aparátu. Prozatím lze pozorovat nedostatečnou odbornou způsobilost u některých pracovníků kontroly, jakož i nedostatky v počtu těchto kádrů a jejich fluktuaci. Proto je zapotřebí, aby byla organizována v celostátním měřítku příprava kádrů pro kontrolní a revizní aparát.

Základní podmínkou pro dosažení vyšších výsledků v kontrolní činnosti je dodržování principů její organizace a provádění. K těmto principům patří: demokratický centralismus, masovost, objektivnost, systematickosti, veřejnost, náročnost, důvěra a citlivý přístup k lidem.

Efektivnost kontroly ovlivňuje množství dalších podmínek: stav evidence kontrolovaných objektů, právní úpravy, technické prostředky, součinnost stranických, lidových, státních a společenských kontrolních orgánů atd.

¹⁰⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 44, s. 127.

K EFEKTIVNOSTI NORMATIVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍ KONTROLY NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ

JUDr. ING. JOSEF STAŠA

Výkon kontroly zahrnuje řadu činností, typických pro fungování mechanismu státní správy. Zároveň jde o činnosti specifické, to je vydělitelné z množiny všech správních činností a relativně oddělitelné od činností ostatních. V tomto smyslu lze hovořit o kontrole jako o formě správní činnosti (formě státní správy). Zkoumání problematiky kontroly má značný význam pro teorii státní správy i teorii správního práva. Pro prvou z nich je významné analyzovat kontrolu zejména pokud jde o zajištění zpětné vazby při realizaci řídicí (správní) činnosti, v druhé je institut kontroly tradičně chápán jako jedna z garancí zákonnosti ve státní správě.¹⁾

S rozvojem hospodářskoorganizační funkce socialistického státu se prohlubuje i význam institutu kontroly. Vedle tradičního pojetí (které ovšem zůstává v teorii správního práva dominantní) se objevuje kontrola jako jeden z prostředků zabezpečení věcné správnosti a realizace přijatých opatření. To nachází i své pozitivněprávní vyjádření a přispívá k další diferenciaci systému správních kontrol.

Cílem tohoto příspěvku je formulovat vybraná kritéria (předpoklady) „efektivnosti normativní úpravy“ správní kontroly v oblasti národního hospodářství. Efektivnost (kvalita) normativní úpravy tvoří jeden z předpokladů efektivnosti výkonu kontrolní činnosti. V obecném slova smyslu znamená schopnost normativní úpravy způsobit zamýšlené důsledky ve společenské praxi. (Samo pojmové vymezení „efektivnosti normativní úpravy“, resp. výše uvedené východisko, může být předmětem teoretické diskuse, která by ovšem překročila rámec této studie.)

Vlastní odvození jednotlivých kritérií provedeme z následujících úvah:

1. K pojmu „*správní kontrola národního hospodářství*“. Správní kon-

¹⁾ Viz například Blažková, S.: Cílevědomost a plánovitost v systému státní správy. ÚSS, Praha 1973; Červený, Z.: Zajišťování zákonnosti a kontrola ve státní správě, in: Lukeš, Z. a kol.: Československé správní právo. Obecná část. Panorama, Praha 1981.

trola (a vůbec státní správa) v oblasti národního hospodářství bývá v teorii správního práva většinou chápána „subjektivě“, jako činnost funkčních orgánů státní správy a odvětvových orgánů „státní správy národního hospodářství“. Má-li být právní úprava kontrolní činnosti v národním hospodářství komplexní (včetně požadavku zajištění vysokého stupně koordinovanosti, odstranění duplicit apod.), je vhodnější vyjít z vymezení „objektového“ — čili nikoli „kdo provádí kontrolu“, ale „co je předmětem kontroly“. Zjednodušeně řečeno: jsou to ekonomické činnosti (operace) na území státu, ekonomické operace, jimiž hodnoty a užitné hodnoty přecházejí hranice státu, ekonomické operace tuzemských subjektů v zahraničí (tedy například těžba nerostů, průmyslová nebo zemědělská výroba, nákladní doprava, vnitřní a zahraniční obchod) a dále činnosti, které sice nejsou ekonomickými, ale na ekonomické činnosti navazují (či s nimi souvisejí) nebo se jim podobají (např. osobní doprava, některé činnosti v oblasti nevýrobní spotřeby — např. individuální výstavba).

V naznačeném smyslu slova zařazujeme do „správní kontroly národního hospodářství“ nejen činnost funkčních orgánů státní správy, výrobních a jiných odvětvových „národohospodářských“ ministerstev a jejich dekoncentrovaných orgánů nebo příslušných funkčních a odvětvových orgánů národních výborů. Náleží sem např. rovněž hygienický dozor nebo státní požární dozor.²⁾ Orgány hygienické služby a orgány požární ochrany realizací části své působnosti a pravomoci totiž nepochybně významným způsobem ovlivňují (limitují) podmínky hospodářské činnosti. Proto je vhodné jejich zařazení jako subjektů správní kontroly národního hospodářství.

Respektování objektového přístupu a z toho vyplývající normativní postižení vztahů koordinace mezi kontrolními orgány považujeme za *obecné kritérium* efektivnosti normativní úpravy správní kontroly.

2. *K systému správních kontrol národního hospodářství.* V platné právní úpravě je zakotvena řada kontrolních režimů, uplatňujících se na všech úsecích³⁾ nebo v jednotlivých úsecích národního hospodářství. Úpravu kontroly nalezneme prakticky na každém úseku (v řadě případů je zakotveno i několik různých kontrolních režimů na jednom úseku — typicky např. u financí). Kontrolní režimy nesou přitom různé názvy: „kontrola“, „dozor“, „dohled“ aj.; v literatuře bylo navrženo označovat vnější správní kontrolu jako „dozor“.⁴⁾

²⁾ Právní základ těchto kontrol obsahují normativní právní akty, systematicky zařazené do oblasti kulturně sociální nebo administrativně politické správy.

³⁾ Termín „úsek“ používáme pro svodné označení „odvětví“ (u odvětvové správy) a „sféry“ (u meziodvětvové správy).

⁴⁾ Viz Máša, M., Polján, M.: Teoretické koncepce kontroly a administrativní dozor v zemědělství. PF UJEP, Brno 1983.

Rozčlenění systému správních kontrol v oblasti národního hospodářství lze provést podle několika hledisek. Zejména:

a) pokud jde o *rozsah kontrolní působnosti*, možno rozlišovat kontrolu všeobecnou a specializovanou;

b) pokud jde o *vztah mezi kontrolujícím subjektem a kontrolovaným subjektem (objektem)*, možno rozlišovat kontrolu vnitřní a vnější;

c) pokud jde o *strukturu činnosti* kontrolujícího subjektu, možno rozlišovat kontrolu jako činnost hlavní nebo vedlejší (doplňkovou nebo „obslužnou“).

Vyjdeme-li od kontrolujícího subjektu, můžeme systém popsat následovně:

— *vlády federace a republik* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti; ve vztahu ke všem orgánům státní správy a státním organizacím provádějí kontrolu vnitřní, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; pro vlády je kontrolní činnost činností vedlejší; kontrolní činnost provádějí zpravidla nepřímo, tj. prostřednictvím některého z následujících subjektů;

— *orgány lidové kontroly federace a republik* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti;⁵⁾ ve vztahu ke všem subjektům provádějí kontrolu vnější; kontrolní činnost je pro ně činností hlavní;

— *ostatní ústřední orgány státní správy federace a republik*, a to:

a) *orgány s funkční působností* mají specializovanou kontrolní působnost; s výjimkou podřízených orgánů státní správy provádějí vůči ostatním subjektům kontrolu vnější;⁶⁾ kontrolní činnost je pro ně činností vedlejší;

b) *orgány s odvětvovou působností* mají specializovanou kontrolní působnost; ve vztahu k podřízeným orgánům státní správy a řízeným organizacím provádějí kontrolu vnitřní, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; i pro ně je kontrolní činnost činností vedlejší;

— *dekoncentrované orgány ústředních orgánů státní správy federace a republik* (případně dekoncentrované organizační soustavy), a to:

a) *specializované kontrolní orgány (inspekce)*⁷⁾ mají specializovanou kontrolní působnost, ve vztahu ke všem subjektům vykonávají kontrolu vnější;⁸⁾ kontrolní činnost je pro ně činností hlavní;

⁵⁾ Z hlediska věcné působnosti jde ovšem o orgány se speciální (specializovanou) funkční působností.

⁶⁾ Vycházíme z toho, že funkční orgány neřídí organizace. (Pokud některý „funkční“ orgán organizace řídí, prolínají se ve skutečnosti v jeho působnosti prvky funkční a odvětvové specializace.)

⁷⁾ Vyžaduje se splnění pojmových znaků orgánů státní správy. Viz H e n d r y c h, D. a k o l.: Základy československé socialistické správy. ÚSS, Praha 1976, s. 66. Jinak by inspekce byla pouze vnitřní organizační jednotkou a subjektem kontroly by byl příslušný ústřední orgán státní správy.

⁸⁾ V důsledku organizačního oddělení inspekce od ústředního orgánu státní správy nelze hovořit o vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi inspekcí a organizacemi, řízenými příslušným odvětvovým ústředním orgánem státní správy.

- b) *orgány s funkční působností;*
- c) *orgány s odvětvovou působností;*⁹⁾

— *radý národních výborů* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti; ve vztahu k odborům vlastního národního výboru, k radám národních výborů nižších stupňů a k organizacím a zařízením řízeným nebo spravovaným národním výborem a národními výbory nižších stupňů provádějí kontrolu vnitřní, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; kontrolní činnost je pro ně činností vedlejší; kontrolní činnost provádějí zpravidla nepřímou, tj. prostřednictvím některého z následujících subjektů;¹⁰⁾

— *výbory lidové kontroly národních výborů* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti; ve vztahu k výkonným orgánům národního výboru a národních výborů nižších stupňů a k organizacím a zařízením řízeným nebo spravovaným národním výborem a národními výbory nižších stupňů provádějí vnitřní kontrolu, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; kontrolní činnost je pro ně činností hlavní;

— *komise, odbory a zvláštní orgány národních výborů*¹¹⁾ mají specializovanou kontrolní působnost.¹²⁾

Uvedený přehled není zcela nesporný. Je otázkou, nakolik vykonávají odvětvové (a v případě národních výborů event. i funkční) orgány se specializovanou kontrolní působností vnější správní kontrolu i vůči jimi řízeným organizacím. Tento problém nevzniká ani tak vzhledem ke konstrukci právní úpravy, jako spíše vzhledem k úkolům a funkcím státní správy (srov. například rozdíly mezi výkonem státní správy v tradičním slova smyslu a hospodářským řízením). Zcela konkrétně vzato, jde například o to, zda výkon státního stavebního dohledu, vodohospodářského dozoru, státního obchodního dozoru, prováděný národními výbory ve vztahu k jimi řízeným organizacím, má povahu vnitřní nebo vnější kontroly. Právě s ohledem na diferenciaci úkolů a funkcí státní správy budeme tuto kontrolu považovat za vnější (a v tomto smyslu tedy dochází ke korekci výše uvedeného popisu systému správních kontrol národního hospodářství).

Normativní úprava jednotlivých kontrolních režimů vychází v zásadě ze skutečnosti, že vnitřní kontrola může být upravena interním normativním aktem. Pravomoc kontrolovat zde vyplývá z (nebo je součástí)

⁹⁾ Analogicky o nich platí to, co o orgánech ústředních.

¹⁰⁾ Srov. ustanovení zákona o národních výborech o určování dělby práce mezi orgány národního výboru a o stanovení pracovní náplně odborů.

¹¹⁾ Činnosti, které při výkonu kontroly realizují případně aktivity národních výborů, považujeme za kontrolu společenskou.

¹²⁾ Jinak o nich (bez ohledu na charakter specializace jejich věcné působnosti) platí to, co o výborech lidové kontroly národních výborů. O dalších vzájemných vazbách viz příslušná ustanovení zákona o národních výborech.

pravomoci řídit. Režim vnější kontroly musí být naproti tomu zakotven v normativním právním aktu (každý takový institut by měl být zakotven v zákoně). S ohledem na konkrétní společenskou potřebu, účelnost, výraznění apod. jsou právem upraveny i některé vnitřní kontrolní režimy (často společně s vnější kontrolou). Právní normy považují většinou za kontrolující subjekt orgán státní správy jako takový, jen výjimečně (z obdobných důvodů, jaké jsou uvedeny výše) konkrétní vnitřní organizační jednotku. Interní normy obsahují naproti tomu většinou konkrétní vnitřní organizační jednotky, která provádí kontrolu.

Rozbor platné právní úpravy vede k závěru o existenci nejméně dvou problémů, vyplývajících z vazby vnější a vnitřní kontroly:

a) V několika případech (v jednotlivých sférách tzv. meziodvětvové správy) je společně upravena vnější kontrola, vykonávaná funkčními orgány státní správy, a vnitřní kontrola, vykonávaná odvětvovými orgány státní správy nebo i orgány organizací (srov. například institut kontroly plnění národohospodářských plánů). De lege ferenda se jeví vhodné režim vnější a vnitřní kontroly oddělit.

b) V řadě případů (nejčastěji v jednotlivých odvětvích výkonu státní správy) realizují ústřední orgány státní správy a národní výbory vnější kontrolu vůči řízeným nebo spravovaným organizacím či zařízením. Sřet zájmů zejména hospodářského řízení a zájmů, chráněných výkonem kontroly na příslušném úseku, může snižovat efektivnost kontroly. Jako hypotézu je možno testovat požadavek (de lege ferenda), aby výkon vnější kontroly spadl do působnosti jiné organizační jednotky příslušného ústředního orgánu státní správy nebo jiného orgánu národního výboru než toho, který provádí hospodářské řízení.

Pokud jde o rozlišení vnější a vnitřní kontroly, platí zřejmě, že i při existujících vztazích hospodářského řízení mezi kontrolujícím a kontrolovaným (a v rámci těchto vztahů) jde o vnější kontrolu v případě, že akty hospodářského řízení směřují vůči subjektu, jehož ekonomická podstata je založena na jiné vlastnické formě. V tomto smyslu je vnější kontrolou i kontrolní působnost okresních zemědělských správ vůči jednotlivým zemědělským družstvům.

Reálně (pozitivně právně) existující systém správních kontrol národního hospodářství obsahuje i několik institutů, atypických ve vztahu k dosavadnímu výkladu:

— Výkon kontrolní činnosti na některých úsecích (např. ve státním zkušebnictví, u bankovní kontroly,¹³⁾ v železniční dopravě, v zahraničním obchodě) je zákonem (nebo na jeho základě vydaným normativním nebo

¹³⁾ I když SBČS dlužno považovat spíše za hybridní subjekt, neboť disponuje (resp. její orgány disponují) ex lege řadou pravomocí, typických pro orgán státní správy.

individuálním správním aktem) delegován na státní organizaci nebo její orgán (případně i na jinou organizaci nebo její orgán).

— Zcela výjimečně obsahuje právní úprava ustanovení o tom, že kontrolujícím subjektem je (jako taková) fyzická osoba (srov. odborný stavební dozor u staveb, prováděných svépomocí).

— Kontrolujícím subjektem jsou podle některých úprav příslušníci ozbrojených sborů nebo tzv. veřejných stráží. Rozbor jejich postavení by vyžadoval hlubší teoretickou analýzu.

— U několika kontrolních režimů je teoreticky sporné, zda je jako kontrolující subjekt realizuje orgán státní správy, organizace nebo organizační jednotka (například ve vnitrozemské plavbě, v letecké dopravě nebo u radiokomunikací). De lege ferenda se zdá, že vnější kontrolu by měl vykonávat jeden typ subjektu.

— Na některých úsecích (konkrétně v dopravě, spojích a energetice) nalezneme v právní úpravě hybridní kontrolní režimy, probíhající v rámci existujících hospodářskoprávních nebo občanskoprávních vztahů. Na jedné straně jde o kontrolu dodržování podmínek smlouvy (zpravidla smlouvy tzv. adhezního charakteru), prováděnou jedním z jejích kontrahentů. Na druhé straně má kontrola, prováděná například dopravní nebo plynárenskou organizací, též více či méně výrazný administrativněprávní aspekt (ochrana celospolečenských zájmů — například ochrana provozu dopravy, bezpečnost života a zdraví).

Konečně je třeba zmínit vztah pojmů „kontrola“ a „správní řízení“. Při průběhu každého správního řízení jsou realizovány (zejména v rámci zjišťování podkladů pro rozhodnutí) určité kontrolní procesy. Jejich rozsah je různý a mohou v celém správním řízení dokonce dominovat (srov. například podle platné právní úpravy vztah celní kontroly a celního řízení — to je její součástí). K problému možno zaujmout dvě stanoviska:

a) Za „kontrolu“ považovat jen „neformalizovaný“ postup, přičemž za „formalizaci“ považujeme alespoň to, že postup směřuje v každém případě (při pozitivním i negativním zjištění) k vydání formalizovaného individuálního správního aktu nebo materiálně technického úkonu řešícího právně danou situaci (tedy: o něčem se rozhoduje, něco se osvědčuje).

b) Správní řízení, u něhož „dominují“ kontrolní aspekty (například celní řízení, hodnocení a schvalování výrobků, kolaudační řízení, různá ověřování a osvědčování), považovat za zvláštní, specificky formalizovaný kontrolní proces.

I když nechceme problém uzavírat, kloníme se k prvnímu z uvedených přístupů (mj. s ohledem na typově odlišnou normativní konstrukci „kontroly“ a „správního řízení“).

Celkovou integritu, vnitřní diferencovanost a organičnost skladby systému správních kontrol národního hospodářství považujeme rovněž za

obecné kritérium efektivnosti normativní úpravy správní kontroly. De lege ferenda by bylo například vhodné doplnit systém správních kontrol o státní dozor nad činností stavebních bytových družstev a státní odborný dozor na úseku placených služeb.

3. *K obsahu právních vztahů mezi kontrolujícím a kontrolovaným.* Jádrem je zde problematika kontrolních oprávnění kontrolujícího subjektu a jím odpovídajících povinností kontrolovaného subjektu (organizace nebo fyzické osoby).¹⁴⁾

Rozbor platné právní úpravy vede k následujícímu *obecnému modelu kontrolních oprávnění*:

a) *oprávnění umožňující zjištění skutečného stavu věci* (například právo na vstup do objektu, právo požadovat poskytnutí potřebných informací a vysvětlení, právo nahlížet do písemných materiálů, právo odběru kontrolních vzorků; limitujícím činitelem může být například ochrana utajovaných skutečností);

b) *oprávnění projednat s kontrolovaným výsledky kontroly* (včetně práva požadovat potřebná další vysvětlení);¹⁵⁾

c) *oprávnění směřující k nápravě*, a to:

ca) *vlastní* — nápravná (například právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě, právo pozastavit výkon nesprávného opatření, právo přikázat nebo zakázat určitou činnost);

cb) *iniciační* (například právo navrhnout kádrové opatření);

d) *oprávnění směřující k uložení sankce*, a to:

da) *vlastní* — sankční (například právo uložit důtku nebo pokutu);

db) *iniciační* (například právo navrhnout uložení pokuty nebo kárného opatření).

Reglementace kontrolních oprávnění podle uvedeného modelu je významná u vnější správní kontroly (u vnitřní kontroly je to svým způsobem nadbytečné: kontrola je tam součástí řízení a přílišná reglementace může vést mj. k oslabování odpovědnosti řídicího subjektu; vnitřní kontrola navíc disponuje nápravnými a sankčními oprávněními pracovněprávního charakteru).

Obecně lze uvést, že kvalitní úprava (a kvalitní realizace) oprávnění

¹⁴⁾ Vycházíme zde ze skutečnosti, že předmětem kontroly zde může být činnost subjektu (nebo výsledek takové činnosti). Tam, kde jde pouze o kontrolu stavu nějakého objektu (věci), považujeme za „kontrolovaný subjekt“ toho, kdo objektem disponuje apod. (Tam, kde by taková úvaha neměla smysl, nemá smysl ani hovořit o „vztahu mezi kontrolujícím a kontrolovaným“.)

¹⁵⁾ Projednání výsledků kontroly je záměrně zařazeno do kontrolních oprávnění. Svědčí pro to řada praktických důvodů (mj. právě otázka nepodání potřebných dalších vysvětlení ze strany kontrolovaného, resp. otázka následků s tím spojených). Platné právo řeší tuto otázku jinak (viz například úprava lidové kontroly) a interpretace příslušných ustanovení bývá sporná.

první a druhé skupiny je předpokladem efektivní úpravy (a realizace) nápravných a sankčních oprávnění.

Specifický význam má obsah kontrolních oprávnění ve vztahu:

— k občanům, a to vzhledem k souvislosti s podmínkami realizace jejich práv a povinností (například při svépomocné výstavbě nebo při prodeji zboží občany);

— k nestátním organizacím, a to s ohledem na globální dozor, vykonávaný státem nad jejich činností (například ve vztahu k akciovým společnostem nebo k jednotným zemědělským družstvům).

V naznačených souvislostech je možno uvažovat o konkretizaci uvedeného obecného modelu.

Přiblížení kontrolního režimu obecnému modelu považujeme za *speciální kritérium* efektivnosti normativní úpravy vnější správní kontroly. Ve vztahu k jednotlivým dílčím úpravám by bylo možno uvést řadu konkrétních námětů, přesahujících možný rozsah příspěvku. Alespoň tedy zásadně (de lege ferenda): existence iniciačních oprávnění, směřujících k uložení sankce, snižuje efektivnost normativní úpravy kontroly (i výkonu kontroly; srov. například na úsecích vodního hospodářství, ochrany čistoty ovzduší, ale i při výkonu hygienického dozoru). Orgány vnější kontroly by měly disponovat vlastním sankčním oprávněním.

4. *K právnímu zajištění realizace kontrolního procesu.* Následující úvaha je vyvolána řešením zcela konkrétního problému — zda a jak postihovat nedostatek součinnosti kontrolovaného subjektu („maření výkonu kontroly“).

V zákoně o lidové kontrole je zakotven institut pořádkové pokuty, umožňující taková jednání fyzických osob postihovat i opakovaně. Obdobné instituty zakotvily nové zákony o státních inspekcích. Podle některých úprav zase (například v souvislosti s výkonem státního stavebního dohledu) zakládá „nezajišťování podmínek pro výkon“ nebo „bránění výkonu“ skutkovou podstatu přestupku nebo správního deliktu organizace. V jiných případech by bylo možno správní delikty organizací alespoň dovodit interpretací blanketních skutkových podstat (například maření výkonu vodohospodářského dozoru nebo dozoru v lesním hospodářství).

De lege ferenda lze s pořádkovou pokutou počítat všude ve vnější správní kontrole (u vnitřní kontroly je to nadbytečné z obdobných důvodů, které jsou uvedeny v předchozí poznámce); stojí za úvahu formulovat též příslušné správní delikty organizací.

Pokud jde o postihování fyzických osob pořádkovou pokutou, bylo by zřejmě vysoce efektivní (pro určitou třídu případů), ukládat ji do určité výše (například do 200 nebo 500 Kčs) v blokovém řízení. Teoreticky to platný právní stav neumožňuje (na „pořádkový delikt“ nelze extenzivní

interpretací rozšířit ustanovení zákona o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku).

Existenci právního prostředku k zajištění realizace kontrolního procesu považujeme za další *speciální kritérium* efektivnosti normativní úpravy vnější správní kontroly (zejména té, která je příslušnými subjekty vykonávána jako činnost hlavní).

* * *

Formulace uvedených kritérií (či spíše předpokladů) efektivnosti normativní úpravy správní kontroly národního hospodářství si neklade žádné nároky na úplnost. Existuje nepochybně řada dalších předpokladů: namátkou možno uvést například srozumitelnost úpravy nebo správné legislativně technické učlenění. Existuje i řada kritérií efektivnosti výkonu kontroly (kvalita kádrové a personální vybavenosti kontrolujících orgánů, znalost právní úpravy kontrolovanými subjekty aj., ale především materiální — ekonomické podmínky realizace kontroly, včetně nástrojů řízení a hmotné zainteresovanosti).

V naznačeném kontextu snad uvedené poznámky přispěly k prohloubení zkoumání efektivnosti kontroly v teorii správního práva.

K EFEKTIVNOSTI PRÁVNÍ ÚPRAVY POSTAVENÍ FUNKCIONÁŘŮ A PRACOVNÍKŮ STÁTNÍ SPRÁVY

JUDr. TAISIA ČEBIŠOVÁ, CSc.

1. V posledních letech se v právní a spravovědné teorii i v legislativní praxi socialistických zemí prosazuje tendence zdokonalit právní úpravu služebních vztahů funkcionářů a pracovníků státní správy. Důkladem toho jsou mj. vydané a připravované právní předpisy, které přináší nejen zpřesnění práv, povinností a odpovědnosti funkcionářů a pracovníků, ale rovněž nové prvky koncepční povahy. K nim patří například ústavou zaručené právo občanů SSSR podat stížnost k soudu na postup funkcionářů (přesněji: osob zaujímajících funkční místa), jímž byl porušen zákon, překročena pravomoc nebo omezena práva občanů, nebo právní úprava povinností, odměn, vyznamenání, pořádkové a disciplinární odpovědnosti pracovníků státní správy PLR.

Aktuálnost této problematiky souvisí těsně s procesem urychlování ekonomického a sociálního rozvoje. Ten znásobuje nároky na odpovědný, fundovaný a svědomitý přístup každého k plnění úkolů a požaduje nadto změny v myšlení a jednání, zahrnující odpovědnost, iniciativu a tvořivost ve vztahu ke společenským úkolům a cílům. Vyrůstá tedy povšechně důraz na pracovní a státní disciplínu a na odpovědnost (v obecném a širším smyslu tohoto slova).

Tím spíše to platí pro kádry, které v systému státní správy uskutečňují její organizátorské a další funkce a úkoly a svým jednáním i chováním podstatně ovlivňují celou spravovanou sféru.

Právo zakotvuje narůstající úkoly státní správy (srov. například zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje v novelizaci zákona o národních výborech z roku 1982) a musí i sobě vlastními prostředky garantovat jejich plnění.

Odpovědnost orgánů státní správy by však zůstala v podstatě deklarativní záležitostí, kdyby nebyla podložena politickou, morální a právní odpovědností jejich kádrů. Žádná úvaha o efektivnosti práva, upravujícího činnost státní správy, se proto neobejde bez rozboru právní odpovědnosti jejich funkcionářů a pracovníků. Je tedy účelné zvolit za východisko

posuzování efektivnosti právní úpravy služebních vztahů ve státní správě právě toto hledisko.

2. Odpovědnostní právní vztahy jsou vztahy druhotnými. Uplatňují se v případě, že není splněna právní povinnost z prvotního vztahu, jejíž realizaci stimuluje a garantuje odpovědnostní systém. To má nesporný dopad na vzájemnou podmíněnost a vyváženost obou složek (práva a povinnosti na jedné, odpovědnost na druhé straně) právní úpravy. Z toho vyplývají některé důsledky, podstatné pro tuto úvahu:

— Správní odpovědnost implicity směřuje k dosažení společenských cílů, sledovaných právní úpravou povinností.

Mimochodem — na okraj této úvahy — možno vznést otázku, zda tedy společenské cíle právní úpravy odpovědnosti jsou totožné s cíli sledovanými úpravou povinností, jejichž plnění se touto odpovědností vymáhá. Problém je patrně složitější zejména ve správním právu, kde právní úprava odpovědnosti, koncentrovaná případně do jednoho právního předpisu, „pokrývá“ řadu různorodých právních institutů. V zásadě společné cíle právní úpravy (práv, povinností, odpovědnosti) sledujeme ovšem v jiné rovině než cíle jednotlivých povinností, které mohou plnit bezprostředně i velmi úzký účel. Též proto se někdy porušení takové povinnosti nepostihuje samostatně nebo při nižší intenzitě protiprávního jednání, resp. jeho škodlivého následku.

V každém případě však je zde dána již na úrovni společenských cílů jednotící systémová vazba, která by neměla být opomíjena ani při volbě právního odvětví pro úpravu postavení funkcionářů a pracovníků státní správy. Na porušování pravidel „odvětvové typizace (zařazování právních předpisů do přesně určeného právního odvětví)“ jako faktoru snižování efektivnosti právní regulace poukazuje odborná literatura.⁴⁾ Pochopitelně společenským cílům právní úpravy musí odpovídat i obsah a forma příslušných právních norem.

— Čím konkrétnější, přesnější a adresnější vymezení povinnosti, tím jednoznačnější, nespornější vznik právní odpovědnosti; odtud a) podstatná námitka proti argumentu o nadbytečnosti právní úpravy služebních povinností, které jsou prý vlastně zahrnuty v povinnostech orgánu, v kterém tyto osoby působí, a b) obtížněji se kontroluje (zjišťuje a vyhodnocuje případná odchylka od požadovaného jednání a chování) plnění povinností, které obsahem i formou vyjádření mají komplexnější a obecnější povahu (povinnost řídit svěřený úsek, sledovat bezpečnost práce, dbát cti a vážnosti občanů apod.). To se týká především povinností ve-

⁴⁾ Kudrjacev, V. N. a kol.: *Effektivnost pravovych norm. Juridičeskaja literatura*, Moskva 1980, s. 118.

doucích kádrů a dále tzv. základních povinností funkcionářů a pracovníků, obsažených například ve služebních slibech.

Cesty k vyšší efektivnosti kontroly a uplatnění právní odpovědnosti jsou v uvedených případech odlišné. Prokazuje se, že nemožnost 100%ní kontroly práce vedoucích kádrů lze prakticky kompenzovat jen jejich kvalitním výběrem. Bez tohoto klíčového předpokladu se jeví další prostředky — výchova a řízení (včetně stimulace a kontroly) — jako málo účinné.

Pokud jde o základní (relativně obecně formulované) povinnosti, je nezbytné „rozepsat je“ v konkretizované a adresné podobě do příslušných právních předpisů a interních aktů, zejména dbát na jejich konkrétní, jasné, jednoznačné a úplné vyjádření v pracovních náplních funkčních míst.

3. I kdyby tomu tak nebylo dříve, pak tedy výzkum efektivnosti práva nastolil nutně otázku vztahu práva a mechanismu jeho realizace k sledovaným společenským cílům. Přesto, že samo pojetí funkcí socialistického práva v teoretické rovině a legislativa v praxi (důvodové zprávy, zásady zákonů, preambule a účelové normy) kladou důraz na respektování společenských cílů, zdá se, že v oblasti právní úpravy funkcionářů a pracovníků státní správy dochází k nejasnostem a kontroverzím již v této rovině. Důsledky se projevují, jak vyplývá z předchozího, v pojetí, obsahu a odvětvovém zařazení příslušných právních ustanovení.

Uveďme jako příklad z poslední doby zákon ČNR o požární ochraně,²⁾ který zařadil do své části 3. ustanovení týkající se právního postavení příslušníků Sboru požární ochrany. Sbor je centralizovanou složkou státního aparátu, podřízenou ministrovi vnitra. Jeho organizační články patří do soustavy ministerstva vnitra a národních výborů. Sbor plní úkoly státní správy na úseku požární ochrany. Vzhledem k jeho úkolům a funkcím, postavení a organizaci je nezbytné specificky upravit některé prvky právního postavení jeho příslušníků, což také uvedený zákon učinil. Zřejmě primárním účelem specifické právní úpravy je uzpůsobit výběr, služební zařazení, postup, služební povinnosti a odpovědnost příslušníků specifickým požadavkům státní správy. Vedle této služební problematiky bylo třeba upravit rovněž specificky některé pracovněprávní otázky — například stanovit zaměstnavatelský subjekt, rozvržení pracovní doby aj.

Platné právo však (a to nikoli jen v tomto případě) nesleduje vždy důsledně prvotní účel zákona (viz § 1 — stanovit postavení a působnost orgánů a jednotek požární ochrany tak, aby byly vytvořeny potřebné podmínky k plnění stanovených úkolů) a logiku jeho právního ztvárnění, takže výsledkem je málo pochopitelné zařazení ustanovení o příslušnících

²⁾ Zákon č. 133/1985 Sb.

do dvou oddílů hlavy třetí: „Pracovněprávní vztahy příslušníků SPO“, kam jsou zařazeny i typicky služební instituty, jako: podmínky přijetí, služební smlouba, služební povinnosti, a oddíl „Hodnosti a stejnost“, které tedy jako jediné snad nejsou považovány za záležitosti pracovněprávní. Oprávnění a povinnost mlčenlivosti jsou pak upraveny společně pro příslušníky a ostatní osoby pověřené plněním úkolů na úseku požární ochrany, a to v ustanoveních společných, přechodných a závěrečných. Zvláště rovněž působí zařazení mimořádného povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti mezi pracovněprávní odměny (zatímco „běžné“ jmenování, povyšování a odnímání hodností nepatří podle systematiky zákona do pracovněprávních poměrů). Sdělnosti zákona neprospívá ani ustanovení o „dalším kárném opatření“ (jímž je snížení hodnosti), takže méně právně erudovaný čtenář (a zákon by měl být obecně srozumitelný) může stěžovat, co vlastně toto ustanovení (§ 54 odst. 3 zákona) doplňuje.

Po obsahové stránce bude náplň „pracovních“ (?) vztahů, jak vyplývá ze zákona, specifikována prováděcími předpisy, které upraví podrobnosti výkonu služby a vymezí mimořádné úkoly sboru (§ 53 a 51 zák.), tj. typické instituty správního práva.

Účelem této ukázky nebylo polemizovat speciálně s uvedeným zákonem, který ostatně není ojedinělý v poplatnosti ne dost propracované koncepci právní úpravy postavení funkcionářů a pracovníků státní správy. Spíše šlo o to, poukázat na některé nejasnosti a nedůslednosti právní úpravy, jejichž základ tkví již v nedostatečném promítnutí cílů, jejich hierarchie a nejvhodnějších prostředků k jejich dosažení v koncepci státněslužebních vztahů. Problém diferencovaných cílů a obsahu regulace správním a pracovním právem lapidárně vyjádřil polský administrativista prof. Rybicki, který v diskusi k polskému zákonu o pracovních státních úřadech takto odlišuje podíl obou právních odvětví: „Pracovní právo staví vedle povinností na první místo práva pracujících. Naproti tomu v situaci plnění služby na první místo vystupují povinnosti pracovníků. Mezi povinnostmi vyplývajícími ze služebního vztahu přední místo zaujímá povinnost podřídit se potřebám služby.“³⁾

4. V platném československém právu převažuje koncepce „pohlčení“ služebních vztahů vztahy pracovněprávními; právní poměry většiny pracovníků státní správy (tj. mimo některé specializované úseky) podléhají v zásadě pouze obecné úpravě podle zákoníku práce. Již dříve bylo pouká-

³⁾ Rybicki, Z.: Ogólne założenia polityki kadrowej w administracji. Organizacja, metody, technika č. 11/1983, s. 25.

záno⁴⁾ na to, že za daného stavu chybí právní úprava některých povinností nebo je nedostatečná. To se týká především základních povinností — jako je věrnost republice a socialismu, zachovávání zákonnosti a další povinnosti, vyjadřované obvykle ve služebním slibu, a dále povinnost mlčenlivosti, zvyšování kvalifikace, dodržování pravidel socialistické etiky; rovněž povinnost plnit služební příkazy je upravena jen rámcově. Totéž lze říci o dalších prvcích státní služby — výběru, hodnocení, služebním postupu a o právní odpovědnosti. Pracovní řády nevyplnily oproti očekávání některých teoretiků tuto mezeru a ani tak podle mého soudu učinit nemohly. Nehledě ke sporné právní povaze těchto aktů, potřebnou váhu, v zásadě jednotný rámec a stabilitu služebním vztahům ve státním aparátě mohou dodat jen právní předpisy vyšší právní síly. Rovněž neobstojí argumentace, podle níž ustanovení o právech a povinnostech orgánů státního aparátu implicitně zahrnují i práva a povinnosti jejich funkcionářů a pracovníků. Ostatně postupné rozšiřování speciálních právních úprav na tomto úseku, zvláště v posledních letech, uvedené stanovisko jen potvrzuje. Svědčí to mimo jiné o nízké efektivnosti právní úpravy služebních vztahů obecnými — pracovněprávními — předpisy, která je — lépe či hůře —, jak jsme viděli na shora uvedeném příkladě, doplňována zvláštními předpisy, jimž při neexistenci zásadní rámcové úpravy služebních poměrů chybí v podstatě jednotné, koncepčně propracované vodítko.

Platná československá právní úprava služebních vztahů se týká jen jednotlivých složek státního aparátu nebo některých funkcionářů a pracovníků. Je diferencována co do obsahu a intenzity: zahrnuje více než sedmdesát pramenů správního práva, upravujících zároveň hmotné a procesní instituty dané oblasti nebo úseku státní správy.

Rozbor těchto právních předpisů ukazuje, že naše právo vykazuje specifickou úpravu služebních vztahů, pokud funkcionáři a pracovníci splňují jeden či více z těchto znaků: postavení vedoucího pracovníka nebo funkcionáře, příslušnost k ozbrojeným sborům, oprávnění zasahovat do právní sféry nepodřízených subjektů, zvláštní nároky na kvalifikaci a odborný výkon práce, zařazení do centralizované organizační soustavy a zvýšené nároky na mlčenlivost o úředních věcech.

5. Právní odpovědnost funkcionářů a pracovníků československé státní správy je předmětem úpravy více právních odvětví. Ústavněprávní odpovědnosti podléhají někteří funkcionáři státní správy (ministři a vedoucí ústředních orgánů státní správy, funkcionáři, kteří jsou poslanci národních výborů). Subjekty, které uplatňují ústavní odpovědnost, jsou voliči,

⁴⁾ Čebišová, T.: Socialistická státní služba. AUC Iuridica, Praha 1981; Kalenská, M.: Problematika pracovního poměru státních zaměstnanců. Právník č. 6/1969.

zastupitelské sbory, jejich orgány a prezident ČSSR. Na základě vlastní kontrolní činnosti nebo z podnětu jiných (kontrolních) orgánů uplatňují vedle kladných stimulů (například vyznamenání, odměn) mimoprávní prostředky, zejména kritiku, a v rovině morálně politického působení v podstatě jedinou sankci — odvolání z funkce, případně přeražení na jinou funkci. Zvláštní druh sankcí, které následují za hrubé porušení povinnosti, vyplývající z funkce poslance nebo za zneužití této funkce, pokud je důvodem k ukončení funkce, se uplatňuje vůči dlouhodobě úvolněným poslancům národních výborů. Jde o nepřiznání některých zvýhodnění v důchodovém zabezpečení a vyrovnávacího příspěvku při odchodu z funkce do jiného zaměstnání, tedy o sankce pracovníprávní (práva sociálního zabezpečení), které jsou důsledkem uplatnění ústavněprávní odpovědnosti.

Na výkon všech veřejných funkcí se vztahuje čl. 36 Ústavy ČSSR, podle něhož je uložen svědomitý a poctivý výkon veřejných funkcí, jejichž plnění k prospěchu společnosti je věcí cti jejich nositelů.

Funkcionáři a pracovníci státní správy podléhají dále za porušení povinností v souvislosti s výkonem služební činnosti odpovědnosti trestní. Jedná se v první řadě o trestné činy veřejných činitelů (zneužívání pravomoci veřejného činitele a maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti, úplatkářství, maření a ohrožování činnosti státního orgánu a orgánu společenské organizace, ohrožení státního, hospodářského nebo služebního tajemství (srov. hlavu třetí, §§ 106, 107, 122 trestního zákona, úplné znění vyhl. pod č. 113/1973 Sb.).

Občanskoprávní odpovědnost funkcionářů a pracovníků státní správy se uplatňuje zejména podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem (zákon č. 58/1969 Sb.).

Základ právní odpovědnosti pracovníků státní správy však spočívá podle našeho platného práva v oblasti pracovního práva. I tam, kde administrativněprávní předpis upravuje služební práva a povinnosti, „vtahuje“ je zároveň do svého okruhu pracovní právo, ne-li jinak, tedy alespoň prostřednictvím kárné odpovědnosti.

Vůči funkcionářům a pracovníkům státní správy lze za delikt, spočívající v porušení služebních povinností, uplatňovat administrativněprávní odpovědnost a) podle zvláštních právních předpisů, b) za přestupky nebo tzv. jiné správní delikty.

Ad a) U příslušníků ozbrojených sborů (SNB, SNV, vojáci z povolání) se uplatňuje kázeňská (disciplinární) odpovědnost, vyznačující se zejména specifickými druhy trestů (snížení hodnosti, odnětí vyznamenání) a zvláštnostmi procesními. Sankcí za porušení služebních povinností je rovněž odnětí nebo ztráta hodnosti, jakož i propuštění ze služebního poměru

(pokud je důsledkem porušení služební přísahy nebo služební povinnosti, nikoli tedy pochopitelně v případě reorganizace, z důvodů zdravotního stavu apod.).

Sporadicky se vyskytuje i správní odpovědnost podle dalších zvláštních předpisů (odvolání člena vodní nebo lesní stráže).

Ad b) Platné československé právo rozlišuje dva druhy správní odpovědnosti občanů: a) za přestupky a b) za jiné správní delikty. Přestupku se může dopustit každý občan (starší 15 let, příčetný); jiný správní delikt spočívá v porušení pracovních (služebních) povinností funkcionářů nebo pracovníků organizace.⁵⁾

Funkcionáři a pracovníci státní správy se mohou v zásadě při výkonu své služební činnosti dopustit některých přestupků i jiných správních deliktů. Uplatňuje se *obecná odpovědnost*, tj. stejná jako u funkcionářů a pracovníků organizací. Za přestupek se z titulu své služební činnosti budou funkcionáři a pracovníci státní správy odpovídat jen výjimečně, protože se uplatní ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 60/1961 Sb., vylučující postih přestupku vedle opatření k nápravě podle jiných právních předpisů, jimiž budou v tomto případě nejčastěji zákoník práce nebo právní předpisy, upravující shora uvedenou jinou správní odpovědnost. Z těchto právních předpisů na námi sledovanou oblast dopadá především zákon o lidové kontrole (zákon č. 103/1971 Sb.), podle něhož mohou výbory lidové kontroly uplatňovat vůči funkcionářům a pracovníkům kontrolovaných orgánů a organizací správní sankce (důtku, důtku s pokutou, pořádkové pokuty), navrhopat kárná a v případě hrubého porušení státní disciplíny i kádrová opatření.

6. V politických materiálech a odborné literatuře byla v posledním období uplatněna řada věcně podložených námětů na zvýšení efektivnosti správní činnosti. Na jednom konci této řady jsou prostředky, určené ke stimulaci iniciativy, na druhém prostředky efektivnější kontroly a uplatňování odpovědnosti. Inspirující je například rozbor Tichomirova,⁶⁾ který proti planým výzvám a živelnému přístupu k iniciativě staví konkrétní požadavky na organizaci a právní úpravu státní správy, jmenovitě na doplnění popisu funkčních míst o konkrétní kritéria pro hodnocení organizačních článků a jejich jednotlivých pracovníků. Ve státní správě by takovým kritériem mohlo podle uvedeného autora být včasné a správné rozhodování (v širokém významu tohoto slova) a contrario zbavení premií

⁵⁾ Červený, Z., in: Lukeš, Z. a kol.: Československé správní právo, obecná část. Panorama, Praha 1981, s. 199—200.

⁶⁾ Tichomirov, Ju. A.: Upravlenije delami obščestva. Mysl, Moskva 1984, s. 186—188. Podobně Piskotin, M. I.: Socializm i gosudarstvennoje upravlenije. Nauka, Moskva 1984, s. 216. — „V rozvoji iniciativy a odpovědnosti spočívá nesporně jedna z největších rezerv zvyšování efektivnosti a kvality práce...“

a uplatnění dalších sankcí za nečinnost, opožděné rozhodování a přenášení rozhodování na jiné instituce.

To souvisí s obecným požadavkem na hodnocení práce podle výsledků. Ve státní správě ovšem nutno mít na zřeteli, že výsledky jejího působení, stejně jako je tomu u dalších nevýrobních činností, třeba chápat široce — včetně dopadu na spravovanou oblast, nikoli mechanické údaje o plnění úkolů. V tomto směru máme již negativní zkušenosti z minulosti s hodnocením zdravotníků podle počtu vyšetření nebo učitelů podle pěkných známek. Poměrně rychle se ustoupilo od této praxe a ujala se hlediska racionálnější — úspěšnost prevence, trvalé osvojení si podstatných poznatků aj. Stejně tak ve státní správě nebudeme hodnotit především počet vyřízených nebo založených spisů, nýbrž například bezporuchový chod běžné agendy (minimum stížností a odvolání), racionalizaci a modernizaci, vedoucí prokazatelně k úsporám a vyšší kvalitě práce, styl řízení, zajišťující plné využití pracovní doby, nejen včasné, ale i rovnoměrné plnění úkolů apod. Důraz na výsledek, skutečný efekt činnosti však nelze chápat zúženě, pouze ve smyslu bezvadného odborného výkonu (například věcně a formálně správné, spravedlivé, včasné rozhodnutí) — ten je ovšem neoddiskutovatelným předpokladem — ale i dopad morálně politický, podmíněný etickým a kulturním jednáním, přístupem k občanům a jejich potřebám.

Na závěr této úvahy možno tedy shrnout:

a) Jedním ze základních předpokladů podmiňujících efektivnost právní úpravy státní správy je právní odpovědnost jejich funkcionářů a pracovníků.

b) Právní odpovědnost funkcionářů a pracovníků československé státní správy za porušení služebních povinností v zásadě nepřesahuje „obecnou míru“ odpovědnosti občanů. Specificky je upravena ústavní odpovědnost, odpovědnost trestněprávní a občanskoprávní a služební odpovědnost příslušníků ozbrojených sborů.

c) Zvyšování efektivnosti právní odpovědnosti funkcionářů a pracovníků státní správy je podmíněno řadou požadavků, vztahujících se na aa) právní úpravu, ab) realizaci práva. Z nich zvláště třeba upozornit na potřebu doplnit, rámcově v zásadě jednotně upravit a dále specifikovat výběr a rozmísťování pracovníků, služební povinnosti, systém ověřování odborné způsobilosti (zakotvený též v novele zákona o národních výbo-rech, ale v ČSR dosud neprovedený).

V neposlední řadě by bylo třeba zvážit možnosti využití disciplinární odpovědnosti funkcionářů a pracovníků státní správy jako odpovědnosti „zvýšené“, odpovídající zvýšené odpovědnosti státního aparátu.

SOCIALISTICKÁ ZÁKONNOST V ČINNOSTI ÚŘEDNÍCH OSOB ORGÁNŮ SOVĚTSKÉ STÁTNÍ SPRÁVY

PROF. A. P. ALECHIN, DrSc.

Socialistická zákonnost má tvůrčí úlohu v procesu výstavby komunistické společnosti. Všeobecné zachovávání socialistické zákonnosti patří v SSSR mezi zásadní ústavní požadavky. Podle čl. 4 Ústavy SSSR stát a jeho orgány uskutečňují svou činnost na základě socialistické zákonnosti, zabezpečují ochranu právního řádu, zájmů společnosti, práv a svobod občanů. Státní a společenské organizace a úřední osoby¹⁾ jsou povinny zachovávat ústavu a zákony.

Zachovávání socialistické zákonnosti je prvořadou ústavní povinností občanů, kteří jsou povinni zachovávat ústavu, pravidla socialistického soužití (čl. 59 Ústavy). Požadavek bezpodmínečně a povinně zachovávat socialistickou zákonnost vyplývá z mnoha dalších článků ústavy; ve společnosti rozvinutého socialismu existují také nezbytné předpoklady pro efektivní působení socialistické zákonnosti při zdokonalování společnosti.

Socialistická zákonnost je právní režim, zahrnující: požadavek obligatorně zachovávat a realizovat zákony a podzákonné akty; systém státní kontroly a dozoru nad jejich zachováváním a uskutečňováním; včasné vyhledávání a postih právních deliktů; neodvratitelnost prostředků státního nebo společenského postihu provinilých osob. Takto chápáná socialistická zákonnost se jeví jako 1. princip povinného chování všech občanů, 2. zásada činnosti státního aparátu, tedy i zásada činnosti jeho úředních osob.

Konkrétní obsah požadavků socialistické zákonnosti se diferencuje ve vztahu k státnímu aparátu a úředním osobám na jedné a k občanům na

¹⁾ „Dolžnostnoje lico“ — pojem, označující nositele služební funkce, volené i jmenované; osoba, která je nositelem pravomoci (zahrnuje například jak vedoucí pracovníky a funkcionáře sovětů a jejich orgánů, tak vedoucí útvarů apod.). Neodpovídá žádnému z termínů, které jsou nyní vžité u nás, stejně jako „gosudarstvennyje služasčiye“ — státní zaměstnanci (viz dále v textu). Překlad „funkcionář“, používaný v některých českých textech, význam slova zkresluje. Čs. legislativa i praxe používá termín funkcionář jen pro neprofesionální výkon funkce na základě volby, tedy na rozdíl od kategorie pracovníků.

druhé straně. Například specifické jsou požadavky kladené na státní orgány a úřední osoby při vydávání správních aktů.

Úřední osoby jsou povinny zachovávat socialistickou zákonnost stejně jako ostatní občané, neboť všichni sovětské občané jsou si před zákonem rovni bez ohledu na svůj původ, sociální a majetkové poměry, rasovou či národnostní příslušnost, pohlaví, vzdělání, vztah k náboženství, zaměstnání, místo pobytu atd. Rovnoprávnost občanů SSSR je zajištěna ve všech oblastech ekonomického, politického a kulturního života (čl. 34 Ústavy).

Zároveň politickoprávní postavení úředních osob podmiňuje specifický význam socialistické zákonnosti v jejich činnosti.

Úřední osoby vyjadřují vůli a realizují politiku sovětského státu, uskutečňují státněmocenskou činnost, v mezích svých oprávnění jednájí jménem orgánů, tedy i jménem státu a z jeho pověření. V jejich práci se odrážejí všechny základní zvláštnosti výkonně nařizovací činnosti státu. Jsou nositeli oprávnění právně mocenské povahy, oprávnění vydávat správní rozhodnutí, jsou odpovědní za chod a výsledky správy. Mají hlavní úlohu při organizaci a realizaci státní správy v oblasti ekonomické, sociálně kulturní a administrativně politické výstavby. V mezích své kompetence organizují, usměrňují, kontrolují činnost podřízených organizací a pracovníků, mohou v nezbytných případech zasahovat do jejich práce a do činnosti občanů.

Všechny úřední osoby činí v mezích své kompetence právně významné úkony. Mnohé z nich mají právo vydávat právní akty, rozhodují o pracovních poměrech, o přijímání pracovníků a rozvazování pracovního poměru, v disciplinárních věcech, vydávají správní rozhodnutí, dávají závazné příkazy podřízeným úředním osobám ohledně zrušení nebo změny nezákonných aktů.

Činnost úředních osob se dotýká realizace ústavních sociálně ekonomických, politických a osobních práv a svobod sovětských občanů.

Stát, společnost i občané jsou zainteresováni na tom, aby se při služební činnosti úředních osob dodržovala socialistická zákonnost. Je podstatným předpokladem řádné činnosti státněsprávního aparátu, zabezpečení zájmů státu i ochrany práv občanů. Vztah úřední osoby k dodržování socialistické zákonnosti přímo ovlivňuje její morální autoritu, efektivnost práce podřízených. Je znám leninský požadavek, abychom s výchovou dělníků a rolníků začínali od sebe.²⁾

Nezákonné jednání úředních osob se přímo dotýká autority a zájmů státu, může způsobit velmi negativní sociálně ekonomické a politické škody státu, společnosti i občanům. Proto sovětský stát klade zvýšené

²⁾ Lenin, V. I.: *Polnoje sobr. soč.*, sv. 50, s. 62—63.

nároky na dodržování socialistické zákonnosti těmito osobami, které musí svým chováním výchovně působit na ostatní občany.

Socialistická zákonnost je principem činnosti úředních osob; v širokém smyslu můžeme hovořit o socialistické zákonnosti v činnosti úředních osob, která zahrnuje a) dodržování a aktivní uskutečňování zákonů a podzákonných aktů; b) zabezpečení téhož na svěřeném úseku činnosti; c) sledování skutečnosti a realizace opatření k zdokonalování zákonodárství a právní úpravy, pokud brzdí pokrokový rozvoj.

Úřední osoby jsou povinny přesně dodržovat požadavky zákonnosti, chránit a upevňovat společenské zřízení, chránit svěřený socialistický majetek. Jejich činnost je vymezena stanovenou kompetencí; služebních práv jsou povinny využívat k plnění úkolů, vyplývajících z funkce. Zneužití těchto práv k mimoslužebním účelům je nezákonné, protiprávní jednání, které vede k vzniku právní odpovědnosti. V SSSR se zejména postihuje zákony, ale i morálními normami a pravidly společenských organizací zneužití služebních práv k obohacení a rovněž poškození práv občanů (např. čl. 173 trestního zákona RSFSR).

Červnové plénum ÚV KSSS (1983) zdůraznilo: „Normální chod našeho společenského rozvoje je nemyslitelný bez nejprísnějšího dodržování zákonů, chránících zájmy společnosti a práva občanů. Mimo jiné je nezbytné zcela vymýtit takové jevy, jako je zneužití státního, společenského majetku a služebního postavení za účelem osobního obohacení. Vždyť zamyslíme-li se nad tím, není to nic jiného než podkopávání samotné podstaty našeho zřízení. Zde musí být zákon nesmířitelný a jeho aplikace neodvratitelná. Ochrana zájmů lidu je jedním ze základů naší socialistické demokracie.“³⁾

Právní akty a jiné právně relevantní úkony nesmí formálně ani meritorně odporovat zákonu. Jsou činěny na základě zákona, za účelem realizace zákona a podzákonných aktů. Vyžaduje to aktivní, organizující činnost. Nečinnost úředních osob, které nevyužívají svých práv k efektivnímu výkonu práce, se stejně jako překročení nebo zneužití pravomoci trestá podle zákona.

Při realizaci zákonů mají úřední osoby prostor pro tvůrčí aktivitu a iniciativu. V rámci zákona jsou povinny nacházet optimální řešení, dbát o účelnost svého jednání, kterou však nesmějí stavět do protikladu k zákonnosti. Státní správa nutně vždy sleduje určité cíle, ale neplnění nebo porušování platných norem pod záminkou, že je to v zájmu věci, je hrubým porušováním zákonnosti, neslučitelným se socialistickým právním pořádkem.

Dodržování zákonů, jejich intenzivní uskutečňování je podmínkou auto-

³⁾ Kommunist č. 10/1983, s. 10—11.

řít vedoucího pracovníka, jeho morálního práva na vedení jiných lidí, pozitivního vlivu na podřízené.

KSSS a stát věnují obzvláštní pozornost tomu, jak úřední osoby respektují práva a zákonem chráněné zájmy občanů. Při uspokojování těchto práv a zájmů nejde o dobročinnost, ale o přední povinnost úředních osob. Jde o činnost, směřující k harmonickému sladění zájmů společnosti, kolektivů a jednotlivců, k uspokojování potřeb osobnosti a jejího rozvoje na základě priority společenských zájmů.

Má to i svou druhou stránku. Ústava SSSR dává občanům nejširší práva a svobody. Podtrhuje však i prioritu společenských zájmů. Nejvyšším výrazem občanského svazku je právě služba těmto zájmům. Proto mezi nejdůležitější úkoly úředních osob patří úkol formovat u sovětských občanů vysokou politickou kulturu, socialistické právní vědomí, smysl pro přesné dodržování zákonnosti, čestnou a poctivou práci pro společnost.

Služební postavení zavazuje úřední osoby přijímat zdůvodněná, kompetentní a přísná opatření k zajištění právního pořádku, včas předcházet nebo zamezovat jeho porušování. Musí sledovat nejrůznější aspekty právní aktivity, dbát o fungování a autoritu právní služby. Pokud připustí oslabení náročnosti na dodržování zákonnosti a disciplíny, lze jim podle zákona o prokuratuře doručit úřední upozornění o nepřípustnosti porušování zákonů.

Podmínkou stability režimu socialistické zákonnosti je vysoká kvalita zákonů a podzákonných aktů, obecného stavu právní regulace. Právo může plnit svou tvůrčí funkci, jen odpovídá-li plně požadavkům doby, aktivně napomáhá společenskému pokroku. Vedoucí úloha při zdokonalování právní úpravy přísluší úředním osobám, které zde plní dvojí funkci: a) Zobecňují praxi při realizaci zákonů, stojí v čele zkoumání efektivnosti právní úpravy a přípravy návrhů na její zdokonalování, které podávají kompetentní orgány. Význam této práce je dán tím, že platné, dosud nezrušené právní akty jsou účinné, i když již plně neodpovídají požadavkům efektivnosti právní úpravy. Opak by znamenal znevažování práva a podřívání autority zákona se všemi negativními důsledky. Zároveň se úřední osoby nemohou smiřovat s existencí právních norem, které jsou na překážku věci. Občanskou a služební povinností, požadavkem socialistické demokracie je navrhnout zrušení takových norem. b) Akty, vydávané úředními osobami, musí splňovat požadavky operativnosti a diferencovanosti řízení. Je důležité vyloučit nebo minimalizovat nezdařilou, úspěchanou, zkušeností neproověřenou a protirečivou úpravu. Správní akty upravují široký okruh různorodých společenských vztahů. Třeba zachovávat disciplínu při výkonné činnosti. „Pravidlem musí být, aby každé nové rozhodnutí v téže věci bylo přijímáno pouze, byla-li splněna před-

chozí rozhodnutí (závěry) nebo jestliže vznikly nové okolnosti.“⁴⁾ Početné dublující akty ztěžují jejich plnění, snižují odpovědnost za jejich realizaci a vytvářejí půdu pro protiprávní jednání.

Právní povinnost orgánů státní správy, tedy i jejich funkcionářů a pracovníků, zdokonalovat právní úpravu je zakotvena v řadě normativních aktů. Zákon o radě ministrů SSSR zahrnuje například do působnosti tohoto orgánu určování základních směrů právní činnosti v orgánech státní správy, v podnicích, sdruženích, dalších organizacích a zařízeních a opatření ke zdokonalování platného zákonodárství. Obdobná ustanovení platí o radách ministrů svazových a autonomních republik. Sovětská ministerstva mají v působnosti zabezpečovat správné uplatňování platného zákonodárství v člancích podřízených systémů, zobecňovat realizační praxi, zpracovávat a předkládat radám ministrů návrhy na jejich zdokonalování.

Dodržování socialistické zákonitosti je základem státní disciplíny, která spočívá především v dodržování a uskutečňování zákonů a podzákonných aktů, nikoli jen formálním, ale podloženém uvědomělým, tvůrčím vztahem úředních osob k plnění služebních povinností, vysokou kvalitou práce, produktivním využitím pracovní doby. KSSS a rada ministrů SSSR zvyšují v současnosti odpovědnost úředních osob za posilování státní disciplíny. Neschopnost vedoucího pracovníka zajistit pracovní disciplínu se hodnotí jako nezpůsobilost k zastávané funkci.

Ze zkušeností vyplývá, že základní příčiny porušování zákonitosti a státní disciplíny úředními osobami jsou: nezachovávání leninských zásad výběru kádrů „a) podle svědomitého vztahu k práci, b) politického hlediska, c) podle znalosti věci, d) administrativních schopností“; zjednodušený (zužující) přístup k řešení správních úkolů; nedostatky v právní úpravě postavení úředních osob (nedostatek přesného vymezení jejich práv a povinností, disproporce mezi nimi); nedostatky v právní úpravě; nedostatečná právní kultura některých úředních osob; organizační nedostatky; osobní vlastnosti některých jednotlivců.

Úřední osoby musí mít vysoké politické, věcné, profesionální, ale i morální předpoklady. Je třeba vybírat do funkcí nezištné, pro věc zaujaté lidi, kteří umějí stát nad svými sympatiemi a antipatiemi, jsou imunní vůči pochlebníkům, přitakávačům, kariéristům. V současnosti se požadavky na úřední osoby stále více přesunují do oblasti morálky, etiky. Nyní je třeba při jmenování do funkce vědět, zda kandidát uspěje i ve vážných morálních zkouškách, jestli nepodléhá pletichaření, pomlouvačnosti, zda je schopen podřídit osobní zájmy zájmům celku.

Vedle správného výběru jádro komplexních opatření k upevnění zá-

⁴⁾ Materiály pléna ÚV KSSS z 22. listopadu 1982.

konnosti a státní disciplíny v činnosti úředních osob spočívá v ideově politické výchově, která zaručuje stabilitu postojů a imunitu proti excesům. Ideově politická vyspělost, vysoká politická kultura, občanská odpovědnost, morální čistota vyznačují osobní úctu k právu; navíc uvědomělost a svědomí přikazují úřední osobě aktivně zasáhnout tam, kde vidí odklon od právních norem a tradic sovětské společnosti. Důležitá je právní výchova, znalost zákonů, zachovávání jejich litery a ducha, využívání právní služby.

Podstatná je promyšlená organizace práce, jejíž výsledky v mnohém závisí na podmínkách práce, na sladění práv, povinností a odpovědnosti, na kvalitě právních aktů, regulujících výkon služby. Tomuto účelu slouží cílevědomá práce zaměřená na tomto úseku podle Ústavy SSSR na obnovení a zdokonalování zákonodárství, zajištění jeho stability, na kvalitnější vymezení právního postavení orgánů státní správy, jejich článků a úředních osob. Stát využívá dvě základní skupiny stimulů (vedle výchovných opatření) k posilování socialistické zákonnosti a státní disciplíny: a) stimuly zaměřené na zvyšování úcty k socialistické zákonnosti a státní disciplíně v každodenní práci, zvyšování zainteresovanosti úředních osob na upevňování právního řádu, b) stimuly spočívající v odsouzení jejich jednání, které porušuje zákonnost a státní disciplínu, státem.

Do skupiny a) patří pozitivní stimuly, odměňování práce, hmotné a morální stimuly. Platy úředních osob nejsou „připoutány“ k jejich faktickému vztahu k dodržování socialistické zákonnosti a státní disciplíny. Na úrovni platu se neodráží stav socialistické zákonnosti a státní disciplíny ani práce úředních osob, zaměřená na jejich posilování. To je, myslím, v zásadě správné. Jiné je to s odměnami. A dále — stav socialistické zákonnosti a státní disciplíny v činnosti úředních osob není samostatným ukazatelem hodnocení jejich práce. Podle nás, i když tomuto ukazateli není třeba přidávat samostatný význam, měl by se brát v úvahu v komplexu s ostatními ukazateli. Sociálně ekonomické výsledky práce úředních osob jsou přece v přímém vztahu ke stavu socialistické zákonnosti a státní disciplíny.

Je rovněž nutno zvýšit osobní materiální odpovědnost úředních osob v podnicích, sdruženích a dalších výrobně hospodářských organizacích za celkové výsledky práce jimi řízených úseků, spojit ji s odměňováním. K tomu je třeba stanovit procentuální redukci funkčního platu vzhledem k zhoršení ukazatelů práce daného úseku v určitém časovém období.

Stimuly skupiny b) jsou sankce za protiprávní jednání. V popředí stojí sankce disciplinární, administrativní a morální, používané mj. v kontextu sovětského administrativního práva. Tyto sankce jsou analyzovány ve

stati publikované v ČSSR.⁵⁾ Odpovědnost úředních osob je užší, ale důležitý problém, který nelze postihnout plně v krátkém článku. Soustředíme se tedy na některé obecné problémy a na změny v sovětském zákonodárství za období od publikování zmíněné stati.

Sankce, vztahující se na úřední osoby, splňují několik funkcí: prevenci deliktů, potrestání delikventů, výchovné působení. Odpovědnost úředních osob je odpovědností zvláštní. Na jednotlivé jejich kategorie se vztahuje vždy určitý druh odpovědnosti. Právní normy vymezují okruh deliktů úředních osob. Formálně je jejich odpovědnost vymezena normami, které jsou jim přímo adresovány. Tresty jsou přísnější v porovnání se sankcemi, které mohou být uloženy ostatním pracujícím.

Disciplinární odpovědnost úředních osob podle sovětského zákonodárství je, jak známo, zvýšená. Neprojevuje se to jen ve skutečnosti, že některé skupiny úředních osob podléhají odpovědnosti za etické delikty, že se používají přísnější tresty, ale i v tom, že použití sankcí není tak přísné, jako v jiných případech, podmíněno formálními zárukami.

Například odvolání úřední osoby z funkce je možné již za jednotlivý případ narušení disciplíny a odvolat se lze jen po linii nadřízenosti. Jiné pracovníky lze naproti tomu odvolat pouze za opakované porušení disciplíny (výjimkou je absentérství, nepřítomnost v práci po dobu tří hodin, příchod do práce v podnapilém stavu). Porušování socialistické zákonnosti a státní disciplíny je neslučitelné s důvěrou, které požívají úřední osoby.

Obecné základy administrativní odpovědnosti úředních osob jsou upraveny Základy zákonodárství SSSR a svazových republik o administrativních deliktech, přijatými Nejvyšším sovětem SSSR 23. 10. 1980. Podle čl. 8 tohoto aktu úřední osoby podléhají administrativní odpovědnosti za správní přestupky, související s nedodržováním stanovených pravidel ve sféře ochrany výkonu státní správy, státního a společenského pořádku, přírody, zdraví lidu a jiných pravidel, jejichž plnění mají v rámci svých služebních povinností zabezpečovat. V sovětské literatuře se prosazuje stanovisko, že úřední osoby nesou správní odpovědnost jak za porušování stanovených pravidel, regulujících činnost těchto osob, tak i v případě, že neučiní opatření, aby jiné osoby dodržovaly tato pravidla, pokud do jejich služebních povinností patří zabezpečovat dodržování těchto pravidel.⁶⁾

Hmotná odpovědnost státních zaměstnanců, včetně úředních osob, nedoznala v posledních letech podstatných změn, i když byly vydány před-

⁵⁾ Alechin, A. P.: Práva, povinnosti a odpovědnost státních zaměstnanců orgánů státní správy. Bulletin USS č. 3/1981, s. 21—54.

⁶⁾ Kommentarij k Osnovam zakonodatelstva SSSR i sojuznych respublik ob administrativnych prostupkach. Juridičeskaja literatura, Moskva 1983, s. 37; viz též Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR č. 44/1980, s. 909.

pis, dotýkající se některých dílčích otázek. 18. května 1981 byl vydán výnos prezidia Nejvyššího sovětu SSSR „O náhradě škody, způsobené občanovi nezákonnou činností státní a společenské organizace a úředních osob při plnění služebních povinností“.⁷⁾ Z administrativně právního aspektu je výnos zajímavý tím, že upravuje náhradu škody pro případ nezákonného uložení administrativních trestů odnětí svobody a nápravných prací. Právo na náhradu škody, která se hradí v plném rozsahu, vzniká, jestliže dojde k zastavení přestupkového řízení.

Zvláštní druh odpovědnosti, týkající se jen úředních osob, obsahuje zákonodárství o lidové kontrole. Podle zákona SSSR o lidové kontrole SSSR z roku 1979 lze úředním osobám uložit srážky ze mzdy, napomenutí, důtku a přísnou důtku.

Srážky ze mzdy patří mezi opatření hmotné odpovědnosti. Důvody, výše a procesní stránka ukládání tohoto opatření jsou upraveny nařízením o ukládání srážek ze mzdy výbory lidové kontroly,⁸⁾ schváleným výnosem prezidia Nejvyššího sovětu SSSR z 28. 8. 1981. Lze je uložit: vedoucím pracovníkům a jejich zástupcům, hlavním inženýrům a jiným hlavním specialistům sdružení, podniků, úřadů, organizací atd. Lze je též uložit i jiným pracovníkům organizačních článků, které plní organizačně nařizovací nebo administrativně hospodářské funkce a jejichž pracovní spory se rozhodují nadřízenými orgány. Musí tedy být dány současně dva znaky: funkce z uvedeného výčtu a zařazení do kategorie úředních osob, jejichž pracovní spory se projednávají po linii podřízenosti.

Srážky ze mzdy se ukládají úředním osobám, které nesprávnou činností nebo zanedbáním řádné péče způsobily hmotnou škodu státu, kolchozům, sdružením a jiným společenským organizacím. Objektivní stránka deliktu se tedy může naplňovat činností nebo nečinností, subjektivní — úmyslem i nedbalostí, pokud ovšem nejsou naplněny znaky deliktů, upravených trestním právem. Jsou stanoveny důvody, pro které lze uložit srážky ze mzdy. Jsou jimi například nesplnění plánovaných úkolů a závazků, týkajících se dodávek výrobně technického určení a spotřebního zboží v množství, ve lhůtách a podle nomenklatury specifikované ve smlouvách; dodávky výrobků, distribuovaných podle plánu, odběrateli, kterému nebyly určeny apod. Taxativní výčet těchto důvodů nemohou kontrolní orgány svévolně pozměňovat.

Srážky ze mzdy se ukládají do výše způsobené škody, nesmí však převýšit tři měsíční platy dané úřední osoby. Realizace srážek ze mzdy přísluší účtárně podle pracoviště povinného na základě výpisu z rozhodnutí výboru lidové kontroly, měsíčně, do 20 % měsíčního platu, a to až do

⁷⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR č. 21/1981, s. 741.

⁸⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR č. 35/1981, s. 10—17.

úplného zaplacení určené částky. Stanovený procesní postup zajišťuje zákonnost a odůvodněnost tohoto opatření, zaručuje práva a zákonem chráněné zájmy úředních osob. Je zaručeno slyšení účastníků, právo na odvolání. Rozhodnutí o srážkách ze mzdy může být na základě odvolání zrušeno pro nezákonnost a stržená částka se vrací úřední osobě. Srážky ze mzdy se neukládají, jestliže způsobená škoda převyšuje tři měsíční platy úřední osoby, po uplynutí jednoho roku od okamžiku, kdy škoda vyšla najevo a v některých dalších případech.

Právní povaha trestu (napomenutí, důtka, přísná důtka), které ukládají orgány lidové kontroly, je v sovětské literatuře vykládána různě: tyto tresty se zařazují mezi opatření disciplinární nebo administrativní odpovědnosti. Je však možný i jiný přístup. Podle sovětského práva základem disciplinární odpovědnosti jsou disciplinární přestupky, které jsou disciplinárně trestány v rámci služební podřízenosti. Základ administrativní odpovědnosti tvoří administrativní delikty; administrativní tresty ukládají orgány a úřední osoby, které nejsou služebně nadřizeny těmto delikventům. Disciplinární a administrativní opatření se liší co do formy i obsahu. Systém disciplinárních opatření tvoří napomenutí, důtka, přísná důtka aj., administrativní opatření jsou: upozornění, pokuta, konfiskace, nápravné práce aj. Z tohoto hlediska o opatřeních orgánů lidové kontroly lze konstatovat, že základem pro jejich použití je porušení státní disciplíny nebo požadavků stanovených v sovětském zákonodárství (čl. 22 zákona SSSR o lidové kontrole), které nejsou z hlediska platného práva administrativními delikty. Opatření, která jsou za ně ukládána, jsou v podstatě obdobná jako za disciplinární delikty (odlišné co do formy je napomenutí, které patří k disciplinárním opatřením, a upozornění, které ukládají orgány lidové kontroly). Těmito znaky se opatření výborů lidové kontroly přibližují k opatřením disciplinárním. Avšak aplikace těchto opatření orgány lidové kontroly ve vztahu k úředním osobám, které jim nejsou služebně podřízeny, je shodná s procedurou ukládání administrativních opatření, tj. prostředků administrativní odpovědnosti. Odpovědnost úředních osob, spočívající v ukládání opatření orgány lidové kontroly, spojuje tedy v sobě jak rysy administrativní, tak i disciplinární odpovědnosti, což umožňuje chápat ji jako samostatný druh odpovědnosti úředních osob za delikty, které jsou projednávány výbory lidové kontroly.

Třeba poznamenat, že použití těchto opatření nevylučuje uložení srážek ze mzdy, jsou-li dány zákonné podmínky, a srážky ze mzdy se realizují bez ohledu na to, zda výbor lidové kontroly uložil provinilé úřední osobě jiná opatření. Vedle právních opatření a spolu s nimi se efektivně uplatňují opatření společenského působení. KSSS a sovětský stát věnují stálou pozornost rozvoji právních záruk a rozšiřování sociální základny pro jejich použití. Důležitým krokem v tomto směru je zákon SSSR „O pra-

covních kolektivech a zvyšování jejich úlohy při řízení podniků, úřadů a organizací“. Zákon zdůrazňuje úlohu pracovních kolektivů při výchově k socialistické pracovní disciplíně, stanoví jejich pravomoc, týkající se uskutečňování organizačních opatření výchovné povahy a aplikace prostředků morální a hmotné stimulace. Pracovní kolektivy mají právo projednávat otázku uplatnění odpovědnosti pracovníků, kteří zaviněně porušili zákonodárství o ochraně socialistického vlastnictví a o racionálním využití hmotných a finančních zdrojů nebo způsobili nízkou kvalitu výroby. Vytváří se tak sociální klima nesmiřitelné k narušování pracovní disciplíny, s vysokými soudružskými nároky na spolupracovníky, kteří plní nedbale pracovní povinnosti; pracovní kolektivy ukládají svým členům za porušování pracovní disciplíny opatření společenského postihu (soudružské napomenutí, veřejná důtka), dávají podněty k uplatnění odpovědnosti vůči těm, kdo porušují pracovní disciplínu. Pracovní kolektivy mají značný vliv na zdokonalování práce úředních osob, realizující svá práva na účast při projednávání a rozhodování otázek, týkajících se přípravy, rozmísťování a racionálního využití kádrů, při rozhodování o jmenování vedoucích kádrů v podnicích, úřadech a organizacích. Při jmenování se bere v potaz stanovisko pracovních kolektivů. Uskutečňování dalších oprávnění pracovních kolektivů se tak či onak dotýká výchovy členů kolektivu v duchu uvědomělé disciplíny, občanských povinností a odpovědnosti za zajištění sovětského právního pořádku a za rozvoj socialistického životního způsobu.

Stimuly spadající do systému odpovědnosti jsou důležité, tvoří však jen část komplexu organizačních a právních prostředků, používaných při zabezpečování socialistické zákonnosti a státní disciplíny v činnosti úředních osob. Důležitou a stále vzrůstající úlohu přitom zastávají sověty lidových poslanců. Například místní sověty, uskutečňující četné úkony a pravomoc v oblasti upevňování zákonnosti, mohou mj. zrušit v případě potřeby akty vedoucích podřízených správních orgánů, jakož i podniků, úřadů a organizací, pozastavovat výkon nezákonných aktů vedoucích podniků, úřadů a organizací, řízených orgány vyššího stupně, které se týkají využití zemědělského půdního fondu, ochrany přírody aj. Výkonné výbory sovětů (s výjimkou vesnických a sídlištních) využívají pro upevnění zákonnosti a disciplíny v činnosti úředních osob oprávnění, podle nichž je možno vyžadovat jejich odsouhlasení v případě jmenování a uvolnění z funkce vedoucích pracovníků, podřízených orgánům vyššího stupně, pokud se tyto podniky a organizace nacházejí na území daného sovětu a poskytují služby obyvatelstvu.⁹⁾

V současné etapě úloha sovětů vzrůstá ve všech oblastech života země.

⁹⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR č. 49/1978, s. 796.

Dubnové plénium ÚV KSSS (1984) uložilo: „Zvyšovat účinnost kontroly sovětů lidových poslanců nad prací správních orgánů. Dosáhnout, aby sověty náročně a objektivně oceňovaly činnost úředních osob a hospodářských vedoucích na všech úrovních, věnovaly více pozornosti realizaci příkazů voličů, zdokonalování a snižování administrativního aparátu, upevňování právního pořádku, zvyšování autority zákonů sovětské moci.“¹⁰⁾

Výbory lidové kontroly mohou vedle opatření, vyplývajících z úpravy odpovědnosti, ukládat úředním osobám, aby napravily nedostatky, které vyšly najevo, sistovat zjevně nezákonná rozhodnutí a úkony úředních osob atd. Prokurátor podává protest proti nezákonným aktům nebo jednání úředních osob, v němž může požadovat zrušení nezákonného aktu nebo jeho změnu, kterou se zajistí požadovaný soulad se zákony, jakož i ukončení nezákonné činnosti. Ústava SSSR zaručuje právo občanů podat proti úředním osobám, které porušily zákonnost, překročily pravomoc nebo porušily práva občanů, žalobu k soudu. Občané mají právo na náhradu škody, kterou jim způsobily úřední osoby v rámci plnění svých služebních povinností (čl. 58 Ústavy SSSR).

Jinak řečeno, organizačně právní opatření k zabezpečování socialistické zákonnosti v činnosti úředních osob jsou různorodá; patří mezi ně prostředky příslušných druhů odpovědnosti. Celý komplex těchto prostředků je organicky sladěn s rozličnými formami a prostředky společenského působení, určenými k upevňování socialistické zákonnosti a státní disciplíny v činnosti úředních osob. V SSSR jsou pro to vytvořeny velmi příznivé podmínky. Spolupůsobí přitom vysoká autorita zákona ve společenském vědomí, principiální reakce obecného mínění na každé porušení práva, atmosféra opovržení a odsudku vůči osobám, které porušily právo.

KSSS a sovětský stát, které projevují stálou péči o blaho lidu, spatřují v boji za upevnění socialistické zákonnosti a státní disciplíny zároveň boj proti bezduchému, úřednickému vztahu k lidem, jejich potřebám a oprávněným stížnostem. Úřední osoby jsou povinny celou svou činností napomáhat rozvoji socialistického způsobu života, jemuž odporuje jakékoliv porušování socialistické zákonnosti.

¹⁰⁾ Kommunist č. 6/1984, s. 36.

ИЗБРАННЫЕ ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Резюме

Сборник авторов юридических факультетов Карлова Университета и Московского Государственного Университета посвящен эффективности административного права и обеспечению социалистической законности в государственном управлении. Тематически он связан с предшествующим исследованием, которое стало предметом научной конференции, материалы которой были изданы в AUC Iuridica № 2—3 в 1983 г. Данный сборник с указанных точек зрения направляет свое внимание, в частности, на проблематику контроля в государственном управлении, административных санкций и государственной службы.

Вступительная статья проф. Козлова рассматривает категорию эффективности юридических норм в качестве составной части проблемы результатов и оценки средств общественного управления, в качестве фактической результативности их регулятивного воздействия на общественные отношения. Им различаются эффективность юридических норм и правового регулирования; указанная более широкая категория исследуется им с точки зрения актуальности, объема (комплексности) и перспективности. Эффективность юридических норм рассматривается в организационно-правовых средствах обеспечения социалистической законности, в частности, организационно-правовых средств обеспечения социалистической законности в государственном управлении. Категоризируется контроль в государственном управлении, анализируется административный надзор, проблема объединения функций внутриотраслевого и внеотраслевого характера, обуславливающего качество отраслевого управления и надведомственного надзора. Предлагается отделение функций надзора от чисто управленческих функций министерств, рассматривается существующее правомочие государственных инспекций по переносу компетенции относительно издания общеобязательных предписаний. Указывается на необходимость новеллизации предписаний о государственной службе, в частности, о дисциплинарной ответственности, сокращения численности органов (должностных лиц), обладающих правом возлагать административные санкции, поддерживается идея издания Основ административного законодательства, которые урегулировали бы основные организационно-правовые вопросы положения субъектов административного права, принцип организации и деятельности административного аппарата, государственной дисциплины и социалистической законности.

Доц. Червены в статье Правовые условия эффективности административных санкций приводит теоретический анализ проблематики. Он рассуждает об обоснованности самостоятельного исследования эффективности санкций, которые представляют собой неотъемлемую составную часть структуры юридической нормы. Он приходит к позитивному заключению; при анализе эффективности юридических санкций следует, однако, принимать во внимание как их взаимосвязь с соответствующими правилами поведения, так и со всем комплексом санкций в данной области. Прово-

дится анализ иерархии целей административных санкций по их дифференцированным уровням общности. В анализе условий эффективности административных санкций учитывается советская литература и внимание направляется на область санкционирования административных проступков. Обосновываются предложения де леге фенда по концепции и системе наказаний за проступки в чсл. праве.

Доц. А. А. Кармолицкий анализирует административный надзор в СССР, который понимается им как форма внешнего контроля, осуществляемого, в частности, государственными инспекциями. Он занимается отношениями органов надзора к контролируемым субъектам и проблематикой их полномочий, которая разделяется им на три группы: предупреждающие полномочия, вмешательства против нарушения права и в целях предотвращения вредных последствий, осуществления административной ответственности. Рекомендуются объединение положения, деятельности, полномочий и методов деятельности государственных инспекций и разрешение координации деятельности государственного надзора и всей контрольной деятельности.

Доц. Побежимова занимается повышением эффективности контроля в качестве составной части направленности на интенсификацию и ускорение экономического и социального развития. Возможности повышения эффективности контроля усматриваются, в частности, в области координации и непосредственных контактов между контрольными органами. Указываются прогрессивные организационные формы координации контроля.

Д-р инж. Сташа направляет свое внимание на эффективность нормативного регулирования административного контроля в области народного хозяйства. Он исходит из объектного определения контроля, которым является экономическая деятельность (экономические операции) на территории государства и по отношению к загранице и другие взаимосвязанные виды деятельности. Автор занимается также системой и категоризацией контроля. Анализируется содержание правоотношений между контролирующими и контролируемыми субъектами и нормативное закрепление указанной проблематики.

Последние две статьи посвящены социалистической государственной службе. Проф. Алехин, анализирует принцип социалистической законности в деятельности должностных лиц, его содержание, юридические и моральные предпосылки. Приводится информация о законодательных урегулированиях в СССР по материальной, дисциплинарной и административной ответственности. Д-р Чебишова направляет свое внимание на эффективность правового регулирования положения должностных лиц и работников государственного управления. Автором обосновывается требование конкретного, точного и адресного урегулирования служебных прав, обязанностей и ответственности указанных субъектов. Анализ правовой ответственности выливается в рассуждение относительно оценки должностных лиц и работников по результатам, положительной мотивировки, включая возможности „повышенной“ дисциплинарной ответственности в государственном управлении.

AUSGEWÄHLTE FRAGEN DER EFFEKTIVITÄT DER KONTROLLE UND DER VERANTWORTLICHKEIT IN DER STAATSVERWALTUNG

Resümee

Der Sammelband der Autoren von den juristischen Fakultäten der Karlsuniversität und der Moskauer Staatsuniversität ist der Effektivität des Verwaltungsrechts und der Sicherstellung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung gewidmet. Thematisch und inhaltlich knüpft er an die vorangegangene Forschung an, die in den Verhandlungen der wissenschaftlichen Konferenz ausmündete, deren Materialien in den AUC Iuridica Nr. 2—3 im J. 1983 veröffentlicht wurden. Der jetzt herausgegebene Sammelband ist von den angegebenen Gesichtspunkten auf die Problematik der Staatsverwaltung, der Verwaltungssanktionen und des Staatsdienstes ausgerichtet.

Die einleitende Studie von Prof. Kozlov versteht die Kategorie der Effektivität von Rechtsnormen als Bestandteil des Problems der Ergebnisse und Wertung der Mittel der gesellschaftlichen Leitung, als faktisches Resultat ihres regulierenden Einwirkens auf die gesellschaftlichen Beziehungen. Er unterscheidet die Effektivität der Rechtsnormen und der rechtlichen Regelung; diese breitere Kategorie untersucht er vom Gesichtspunkt der Aktualität, des Umfanges (der Komplexität) und ihrer Perspektiven. Er beurteilt die Effektivität der Rechtsnormen in organischer Beziehung zum Regime der sozialistischen Gesetzlichkeit, besonders der organisatorischrechtlichen Mittel zur Sicherstellung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung. Er kategorisiert die Kontrolle der Staatsverwaltung, analysiert die administrative Aufsicht, das Problem der Verbindung von Funktionen, deren Charakter den inneren und den äußeren Verhältnissen des Verwaltungszweiges entspricht, was die Qualität der Ressortleitung und der Aufsicht über das Ressort bedingt. Er schlägt vor, die Aufsichtsfunktionen von den reinen Leitungsfunktionen der Ministerien zu trennen, in Erwägung der existierenden Berechtigung der staatlichen Inspektionen, ihre Befugnis zur Herausgabe allgemein verbindlicher Vorschriften zu delegieren. Er verweist auf die Notwendigkeit, die Vorschriften über den Staatsdienst, besonders über die disziplinäre Verantwortung, zu novellieren, die Zahl der Organe (Amtspersonen), die befugt sind, Verwaltungssanktionen aufzuerlegen, zu verkleinern, unterstützt den Gedanken Grundsätze der Verwaltungsgesetzgebung herauszugeben, die die grundlegenden organisatorischrechtlichen Fragen bezüglich der Subjekte des Verwaltungsrechts, die Prinzipien der Organisation und der Tätigkeit des Verwaltungsapparates, der staatlichen Disziplin und der sozialistischen Gesetzlichkeit regeln sollten.

Doz. Červený legt im Artikel Die rechtlichen Bedingungen der Effektivität von Verwaltungssanktionen die theoretische Untersuchung der Problematik vor. Er stellt Erwägungen an über die Gründe des selbständigen Forschens nach der Effektivität der Sanktionen, die untrennbarer Teil der Struktur der Rechtsnorm sind. Er gelangt zu einer positiven Schlußfolgerung; bei der Untersuchung der Effektivität von rechtlichen Sanktionen muß jedoch sowohl ihr Zusammenhang mit den zuständigen Verhaltensregeln, wie auch mit dem gesamten Komplex der Sanktionen auf dem gegebenen Gebiet respektiert werden. Er analysiert die Hierarchie der Ziele der Verwaltungssanktionen in ihren differenzierten Stufen der Allgemeinheit. In der

Untersuchung der Bedingungen für die Effektivität der Verwaltungssanktionen knüpft er an die Sowjetliteratur an und zielt dabei auf den Bereich der Bestrafung von Verwaltungsübertretungen. Er begründet Anträge *de lege ferenda*, die die Konzeption und das System der Strafen für Übertretungen im tschechoslowakischen Recht betreffen.

Doz. A. A. Karmolickij analysiert die administrative Aufsicht in der UdSSR, die er als Form einer äußeren, besonders durch die staatlichen Inspektionen durchgeführten Kontrolle auffaßt. Er beschäftigt sich mit den Beziehungen der Aufsichtsorgane zu den kontrollierten Subjekten und mit der Problematik ihrer Befugnis, die er in drei Gruppen einteilt: präventive Rechte, Eingriffe gegen Rechtsverletzungen und zur Abwendung schädlicher Folgen, Geltendmachung der Verantwortlichkeit in der Verwaltung. Er empfiehlt, die Stellung, die Kompetenz, die Befugnis und die Methoden in der Tätigkeit der staatlichen Inspektionen zu vereinheitlichen und die Koordinierung der Tätigkeit der staatlichen Aufsicht und der gesamten Kontrolltätigkeit einer Lösung zuzuführen.

Doz. Poběžimová befaßt sich mit der Steigerung der Effektivität der Kontrolle als eines Bestandteils des Trends zur Intensivierung und Beschleunigung der wirtschaftlichen sozialen Entwicklung. Möglichkeiten einer Steigerung der Effektivität der Kontrolle erblickt sie besonders im Bereich der Koordinierung und der direkten Kontakte zwischen den Kontrollorganen. Sie führt progressive Organisationsformen bei der Koordinierung der Kontrolle an.

Dr. Ing. Staša orientiert sich auf die Effektivität der normativen Regelung der Verwaltungskontrolle im Bereich der Volkswirtschaft. Er formuliert ausgewählte Kriterien (Voraussetzungen) der Effektivität. Er geht aus von der Umschreibung der Kontrollobjekte, nämlich der ökonomischen Tätigkeit (der ökonomischen Operationen) auf dem Staatsgebiet und in der Beziehung zum Ausland sowie der daran anknüpfenden weiteren Tätigkeit. Auch er beschäftigt sich mit dem System und der Kategorisierung der Kontrolle. Er analysiert den Inhalt der rechtlichen Beziehungen zwischen der kontrollierenden und den kontrollierten Subjekten und die normative Verankerung der gegebenen Problematik.

Die letzten zwei Artikel sind dem sozialistischen Staatsdienst gewidmet. Prof. Alechin analysiert das Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Tätigkeit der Amtspersonen, seinen Inhalt, seine rechtlichen und moralischen Voraussetzungen. Er informiert über die legislativen Regelungen in der UdSSR, die die materielle, disziplinarische und verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit betreffen. Dr. Čebišová richtet ihre Aufmerksamkeit auf die Effektivität der rechtlichen Regelung der Stellung der Funktionäre und der Mitarbeiter der Staatsverwaltung. Sie begründet ihre Forderung nach einer konkreten, genauen und an bestimmte Adressen gerichteten Regelung der Dienstrechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten dieser Subjekte. Die Analyse der rechtlichen Verantwortlichkeit mündet aus in Erwägungen über die Bewertung der Tätigkeit der Funktionäre und Mitarbeiter nach den Ergebnissen, über die positive Motivierung und das System der Sanktionen sowie in Anregungen zur Vervollkommen der rechtlichen Regelung einschließlich der Möglichkeiten einer „erhöhten“ disziplinarischen Verantwortlichkeit in der Staatsverwaltung.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 4/1987

Redakční rada: prof. JUDr. Antonín Růžek, CSc. (předseda), doc. RSDr. Ján Gronsý, CSc. (místopředseda), JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Stanislav Drobník, CSc., prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc., prof. JUDr. Eduard Kučera, DrSc., doc. JUDr. Vladimír Němec, CSc., doc. MUDr. 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 upravil Jiří Kreuziger

Dáno do tisku 19. 2. 1987

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

Vydání 1.

Náklad 550 výtisků

Brož. 10,— Kčs

46 018

Brož. 10,— Kčs