

KONTROLA JAKO JEDEN Z DŮLEŽITÝCH PRÁVNÍCH PROSTŘEDKŮ OVLIVNŇUJÍCÍCH BUDOVÁNÍ ROZVINUTÉ SOCIALISTICKÉ SPOLEČNOSTI

JUDr. JIŘÍ MASAŘÍK, Vysoká škola Sboru národní bezpečnosti v Praze

XV. a XVI. sjezd KSČ a zasedání ÚV KSČ kladly na jedno z předních míst nutnost zvýšit úroveň a účinnost řídicí práce, a tedy i kontroly. K zajištění tohoto úkolu byly přijaty „Zásady k zajištění kontroly v NH a ve státní správě“, které plní významnou funkci při zdokonalování kontroly systému prováděné vedoucími pracovníky a odbornými kontrolními útvary. Přes všechny klady je možné uvést, že v některých případech kontrola u některých vedoucích pracovníků se nestala součástí jejich řídicí práce, a tedy hlavní metodou jejich činnosti.

Při plnění úkolů 7. pětiletky a v současných vnitřních a vnějších podmínkách při aktivním působení „Zdokonalované soustavy plánovitého řízení NH“ je kontrola jedním z důležitých nástrojů prosazování závěrů XVI. sjezdu KSČ.

Kontrola je objektivní součástí řízení, neboť v dialektické jednotě s ostatními částmi řízení a ve spojení s vůlí, schopnostmi a možnostmi řídicího subjektu zabezpečuje cílové chování řízených objektů. Kontrola musí navazovat na kontrolní funkci vedoucí síly společnosti — Komunistické strany Československa. Úlohu kontroly nelze přeceňovat a nemůže nahradit řízení vedoucími, jak je někdy mylně myšleno. Vlastní kontrola a právě posílení jejího vlivu a rostoucí náročnost na kontrolu, musí působit jako aktivní faktor v řídicím procesu, dávat podněty řídicím pracovníkům, prověřovat, zjišťovat chyby, nedostatky a jejich příčiny. Kontrola však musí zároveň působit jako nástroj, tj. mocenský nástroj orgánů, případně státu a vynucovat i za použití sankčních opatření plnění úkolů, odstraňování nedostatků a jejich příčin a předně vynucovat plnění hospodářské, státní a jiné disciplíny. Vedoucí pracovníci, aby mohli účinně zasahovat, musí disponovat účinnými konkrétními opatřeními, kterých se však nesmí obávat použít.

Právní předpisy a opatření stranických a státních orgánů ukládají vedoucím pracovníkům a řídicím orgánům předcházet závažným nedostatkům v NH a v případě, že se vyskytnou, včas je odhalovat prostřednictvím

kontrolního systému a reagovat na nedostatky zajištěním důsledné nápravy. Socialistická společnost má především mimořádný zájem na tom, aby bylo řádně hospodařeno se socialistickým společenským majetkem a nedocházelo k jeho zneužívání, poškozování a jiným neoprávněným zásahům.

Jestliže se zamyslíme nad kontrolním systémem NH a ve státní správě, zjistíme, že kontrolní systém není jednoduchý, tvoří ho řada subsystémů, které pracují buď samostatně, nebo jako součást řídicích orgánů. Pro názornost uvádím — v systému kontroly v našem státě samostatně pracuje především VLK ČSSR, ČSR a SSR a VLK národních výborů, na některých hospodářských organizacích — závodní komise LK. Kontrolními orgány, které pracují samostatně, je skupina inspekci: Státní obchodní inspekce, Státní inspekce jakosti, energetická, letecká atd. Obdobný charakter mají také čtyři zkušebny řízené přímo Úřadem pro normalizaci a měření. Do systému kontroly je nutno zařadit i rozsáhlou síť kontrolních útvarů ministerstev a ostatních ústředních orgánů, středních článků řízení, VHJ, podniků a jiných organizací. Dále do této soustavy se řadí i resortní a oborové zkušebny a i technická kontrola kvality výroby.¹⁾

Příčiny nedostatků, které způsobují, že kontrola není dosud účinná, vyplývají z materiálů o kontrolní činnosti, kde jsou uváděny nedostatky, které se přímo dotýkají vedoucích pracovníků. Z materiálu vyplývá, že sice došlo k určitým zlepšením, ale že v četných případech vedoucí pracovníci dostatečně nezabezpečují stanovené úkoly, neznají dobře situaci ve vlastních a ani v podřízených organizacích, a proto také nemohou odpovědně a včas plnit uložené úkoly a důsledně realizovat svoji činnost. Neznalost situace vyplývá z vlastní špatné kontrolní činnosti anebo vedoucí pracovník je i od kontrolních útvarů mylně informován.

Jestliže však pracovník není dostatečně informován, má to za následek, že nezná odchylky vývoje a jejich příčiny a také na ně nemůže včas reagovat a korigovat je. V některých případech nezájem vedoucích pracovníků má pak i negativní dopad na vytvořené kontrolní útvary. Kontrolní útvary, zejména ve vnitřní kontrole, pracují bez vazby na řízení, neprovádějí vyhledávání základních nedostatků a jejich příčin a nevedou kontrolu v souladu s úkoly, které mají zabezpečovat. Jednou z důležitých povinností vedoucího organizace je proto vysoká náročnost na vytvořené kontrolní útvary, náročnost vůči svým podřízeným vedoucím pracovníkům a jejich podpora. Kontrolní útvar je pomocným orgánem každého vedoucího, pomáhá mu řídit chod dané organizace, ukazuje mu nedostatky a rezervy, které jsou v organizaci.²⁾

¹⁾ Houska Miloš: K problematice kontrolních systémů, Kontrola 1979, č. 6, str. 24.

²⁾ Srovnej VLK ČSSR — Opatření ke zdokonalení kontrol. systému v NH a ve státní správě, str. 7—8.

Vážné nedostatky jsou v činnosti kontrolních útvarů v otázkách objektivit. Kontrolní orgány podléhají různým vlivům a nedůsledně řeší některé závažné problémy, kontrolní činnost náležitě neplánují a tak rozptylují své síly na nevýznamné dílčí úkoly, neodhalují slabiny v řízení u vedoucích podřízených organizací.

Efektivnost kontrolní činnosti na zmíněných úsecích může být snižována a ovlivňována zejména těmito skutečnostmi:

- pracovníci některých kontrolních orgánů nemají dostatečnou schopnost provádět kontrolní zjištění a nezřídka též plnou měrou zjišťovat jejich objektivitu. Proto se základním nedostatkům vyhýbají anebo je zlehčují. Základ k odstranění této slabiny je třeba hledat v posílení objektivit kontrolních zjištění a výsledných materiálů, zejména ve vytváření podmínek nezávislosti kontroly na kontrolovaných pracovnících, funkcionářích a organizacích;

- při vlastní kontrolní činnosti se vyskytuje řada nedostatků, spočívajících převážně v tom, že nejsou v dostatečné míře objasněny výsledky kontrolních akcí a příčiny nedostatků. V některých případech nejsou uváděni pracovníci, kteří jsou odpovědní za vznik a trvání závad anebo není uváděno jejich nesprávné jednání. Závažným nedostatkem zpracování závěrů prověrek je, že nejsou vyžadována vysvětlení odpovědných osob, někdy tam vysvětlivky sice jsou, ale kontrolní pracovník tvrzení odpovědných osob neproověřil a nezpřesnil je novým opakovaným zjištěním;

- odpovědným pracovníkům není navrhováno, aby vyvodili z kontroly a zjištěných nedostatků osobní odpovědnost směřující buď k náhradě vzniklé škody, nebo k uplatnění kárných opatření.

Nedostatkem v činnosti kontrolních útvarů je základní porušování oznamovací povinnosti při zjištění případů trestné činnosti. Častým nedostatkem je, že se nedodrží povinnost podle § 8 trestního řádu, která ukládá organizacím neprodleně a bezprostředně oznamovat trestnou činnost prokurátoru nebo SNB.

Závažnou otázkou je tzv. technická kontrola kvality výroby. Komplexní systém kontroly jakosti ve výrobních organizacích není všude plně budován a uplatněn, není zajištěna objektivita a účinnost práce. Vedoucí organizací a podniků, převážně výrobních, dávají přednost plnění plánu před zkoumáním kvality výrobků. Domnívám se, že pozitivní změnu v oblasti jakosti výrobků je možno dosáhnout důraznou realizací opatření ke „Zdokonalení soustavy plánovitého řízení v NH“. Právě při této realizaci a naplnění jejich cílů musí významnou úlohu, a to i ve zlepšení práce sehrát technická kontrola, která musí upozorňovat vedoucí a řídicí pracovníky výroby na hromadně se vyskytující vady a nedostatky a navrhnout uplatnění sankcí a postihů.

Svoji úlohu v oblasti výroby musí účinně sehrát státní inspekce, které

v rámci své kontrolní činnosti mohou ovlivnit kvalitu a práci některých našich výrobních závodů. Jako příklad nedostatečné činnosti kontrolních orgánů je možno uvést činnost orgánů v palivoenergetické oblasti. Každý ví, že je nutné s vyrobenou energií dobře, hospodárně a účelně hospodařit. Je však mnoho poznatků, že dochází k plýtvání energií. Že kontrolní orgány disponují patřičnými oprávněními, svědčí to, že Státní energetická inspekce může ukládat podnikům a organizacím pokutu až do výše 100 000 Kčs a odpovědným pracovníkům až do výše 10 000 Kčs. Těchto opatření se však nevyužívá. V roce 1975 toto oprávnění nebylo vůbec použito. V období let 1977–79 uložily orgány státní energetické inspekce jen 34 postihů vůči pracovníkům odpovědným za neekonomické využívání energie.³⁾

Státní obchodní inspekce může ukládat odpovědným pracovníkům blokové pokuty do výše 100 Kčs a peněžitě pokuty do výše 2000 Kčs. O malém postihu v obchodní síti svědčí ta skutečnost, že např. v roce 1979 bylo uloženo asi 4500 osobám peněžitá pokuta v průměrné výši 620 Kčs.⁴⁾

Dobře víme, že v obchodní síti jsou značné nedostatky, které jsou často řešeny až v trestním řízení, např. poškozování spotřebitele, rozkrádání majetku v soc. vlastnictví atd. Ale obchodní inspekce, jak je z příkladů patrné, neprovádí dostatečně svou kontrolní činnost a nepoužívá v dostatečné míře sankce.

Další závažnou otázkou je vůbec oprávnění inspekce jakosti zemědělských a potravinářských výrobků. Tato inspekce prakticky podle zákonné úpravy nemá právo peněžitě postihu. Je tedy otázkou, zda není nutné změnit toto postavení tak, aby mohla disponovat sankcemi u nejakostní výroby. To totiž vede k tomu, že jakostní inspekce zemědělských a potravinářských výrobků prakticky neprovádí svá oprávnění vůči odpovědným osobám.

Pro kvalitu kontrolní činnosti má rozhodující význam složení kontrolních útvarů. Kontrolní orgán by měl být znalý problematiky, kterou bude kontrolovat, musí mít schopnost rozpoznat nedostatky a jejich příčiny. Základní význam má politická úroveň, odborné vzdělání a praxe v daném nebo příbuzném oboru. Významnou úlohu zde má i otázka stability kádrů, jejich právního i materiálního zabezpečení a i otázka nezávislosti, protože právě nezávislost je jedním z předpokladů, že kontrolní orgán nebude ovlivňován vedením organizace. Na kvalitu provádění kontrolních akcí působí i další vlivy jako např. generační problém, adaptabilita na provádění kontrol aj.

³⁾ Opatření ke zdokonalení kontrolního systému v NH a státní správě — Zpráva o stavu a úrovni kontroly v ČSSR, VLK ČSSR Praha 1981, str. 32–33.

⁴⁾ Tamtéž.

Otázka kritérií efektivnosti systému kontroly je velice úzce spojena s některými dalšími faktory:

- složení kontrolního systému;
- úroveň právního vědomí občanů a pracujících;
- rychlost zjištění výsledků;
- vynaložení minimálních nákladů na kontrolu – hospodárnost.

Systém kontroly může být jen tehdy efektivní, jestliže potřebné informace jsou získávány s vynaložením nejmenších ztrát lidské energie, času, materiálních a finančních prostředků.⁵⁾

Otázky související s hospodárností kontroly a jejími kritérii by měly být sledovány všemi příslušnými kontrolními orgány, a to z těch důvodů, aby náklady na provádění kontroly byly co nejmenší.

Kontrola je jednou z nezbytných funkcí socialistické společnosti, bez které by se tato nemohla úspěšně rozvíjet. V každé historické etapě má kontrola určitý specifický význam a funkci. Hlavní tendencí v současné etapě je stále vzrůstající aktivita a stále zvyšující se úloha preventivního uskutečňování kontroly. Nelze však opomíjet ani výchovnou funkci, která je dána tím, že kontrola podrobuje kritické analýze především úlohu lidského činitele, vztahy konkrétních lidí k plnění povinností vůči společnosti, zkoumá chyby a vyzvedává dobré zkušenosti, zvažuje míru odpovědnosti. Výchovná funkce kontroly by měla vést především ke zvyšování úlohy společenských organizací v uskutečňování kontroly a kontroly pracujících. V posledních letech se rozšířila jejich kontrolní zplnomocnění a jejich kontrolní činnost se velice úzce váže na kontrolu a spolupráci se státními orgány. Na druhé straně roste aktivita samotných kontrolních orgánů, které jsou hlavní silou v oblasti kontroly ve státě. Tyto tendence se projevují ve změně charakteru podání, oznámení a podnětů, ve kterých se občané obracejí na státní orgány a organizace. Obdobné tendence se projevují u národních výborů, a to v aktivitě poslanců v jednotlivých jeho orgánech.

K tomu, aby především náprava byla efektivní, je nutné však ukládat sankce zejména podle těchto zásad:

- využít všech druhů sankcí a opatření; v určitém konkrétním případě použít té sankce, která v daném případě bude zabezpečovat nápravu;
- při ukládání sankcí orientovat postih především na osoby, které jsou odpovědné za nedostatky;
- ukládat také sankce za nedostatky v řízení.

V závěru je možné uvést, že v současné etapě budování rozvinuté socialistické společnosti je nutné zabezpečit efektivní využívání kontrol s cílem hospodárnosti, kvality a efektivnosti veškeré činnosti orgánů a or-

⁵⁾ Jeremenko: „Sociální kontrola v SSSR“, vydavatelství Voroněžské univerzity 1981, str. 185–193.

ganizací. Jako „de lege ferenda“ by bylo vhodné promyslet sjednocení kontroly, aby nebyla rozštěpena do jednotlivých subsystémů, aby skutečně řízení a koordinace plánů činnosti byly prováděny jediným nejvyšším kontrolním orgánem, alespoň metodickým usměrňováním. Provést právní úpravu u těch kontrol, u kterých se jeví jako neúčinná.

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich vedoucí by měli dbát na to, aby kontrola sloužila těm cílům, pro které byla zřízena, a to předně:

- jak jsou aplikovány a uváděny v život vlastní předpisy vydávané orgány a organizacemi;
- jak je zabezpečeno plnění stranických usnesení a realizace právních předpisů;
- zda je kontrola včasná, průběžná a pravidelná a hlavně, zda jsou odstraňovány nedostatky a jejich příčiny zjištěné kontrolními orgány.