

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 zvláště 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 společenskomorálních 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 tkívá 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 podzákonných 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.¹¹⁾ 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

¹¹⁾ 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 Všesvazové 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 jediné 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 namíste 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 nepřipustné. 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.