

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 služáčije“ — 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 plénium 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 smířovat 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 protiřečivou 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.