

OBSAH POJMU LIDOVĚ DEMOKRATICKÉ STÁTNÍ SPRÁVY¹⁾СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

DER INHALT DES BEGRIFFS VOLKSDEMOKRATISCHE STAATSVERWALTUNG

VLADIMÍR DELONG

Lidově demokratický socialistický stát uskutečňuje pod vedením komunistické strany a za aktivní pomoci a spolupráce dobrovolných společenských organizací svou úlohu a funkce ve společnosti v různých formách státní činnosti. Mezi tyto formy činnosti lidově demokratického státu zahrnujeme činnost zákonodárnou, státní správu, činnost soudní a prokurátorský dozor.²⁾ Nejrozsáhlejší a co do své povahy nejméně jednolitou formou uskutečňování funkcí lidově demokratického státu je státní správa neboli výkonná a nařizovací činnost.³⁾

Pojem lidově demokratické státní správy není v socialistické literatuře o státu a právu dostatečně ujasněn. Sporná je otázka rozsahu výkonné a nařizovací činnosti státních orgánů mezi ostatními hlavními formami činnosti lidově demokratických států, a to zejména pokud jde o subjekty, které výkonnou a nařizovací činnost vyvíjejí. Velmi složitá je také problematika obsahu a právní povahy lidově demokratické státní správy. Je však nad možností této krátké úvahy, abychom se zabývali všemi nejasnými a spornými otázkami, s nimiž

¹⁾ Práce byla dána do sazby 30. 12. 1959, takže terminologie a dokumentace neodpovídá návrhu nové socialistické ústavy. (V. D.)

²⁾ Klasifikace forem činnosti socialistického státu není v sovětské literatuře ani v literatuře lidově demokratických zemí jednotná. Někteří pracovníci vědy správního práva uvádějí tříčlennou klasifikaci — bez prokurátorského dozoru (např. S. S. STUDENIKIN), jiní až šestičlennou klasifikaci (např. I. N. ANANOV, který kromě uvedených 4 jmenuje ještě nejvyšší státní řízení a dozor a místní státní řízení a dozor). Klasifikaci forem státní činnosti, dotýkající se rozsahu státní správy, nebudeme moci bohužel věnovat pozornost.

³⁾ Jako forma činnosti lidově demokratického státu, směřující k uskutečňování jeho funkcí, nemůže být státní správa chápána jinak nežli jako činnost. Pojmu státní správy se ovšem také používá pro organisaci státních orgánů státní správu převážně vyvíjejících. Jako činnost se pojem státní správy v socialistickém státě kryje s pojmem výkonné a nařizovací činnosti a snaha činit mezi nimi rozdíly odvádí od zkoumání skutečného obsahu a vede ke zbytečným komplikacím; budeme proto používat pojmu „státní správa“ a pojmu „výkonná a nařizovací činnost“ ve stejném smyslu. V tomtéž smyslu používají těchto termínů i S. S. STUDENIKIN (viz např. „Socialistický systém státní správy a otázka předmětu sovětského správního práva“, Voprosy sovetskogo administrativnogo prava, Izdatelstvo AN-SSSR, 1949), C. A. JAMPOLSKÁ (viz např. „Orgány sovětské státní správy v současném období“, Moskva 1954), P. STAJNOV (viz např. „Administrativní právo bulharské lidové republiky“, obecná část, 1957) aj.

se v právní vědě při zkoumání tohoto pojmu setkáváme, a hodláme proto pojednat pouze o některých prvcích obsahu pojmu lidově demokratické státní správy, které vzhledem k povaze lidově demokratického státu jako státu zcela nového, socialistického typu pokládáme za hlavní. Přitom si neděláme přirozeně nárok na vyčerpávající výklad základních otázek obsahu pojmu lidově demokratické státní správy.

§ 1. ÚKOLY LIDOVĚ DEMOKRATICKÉ STÁTNÍ SPRÁVY A JEJÍ ZÁKLADNÍ OBSAHOVÉ PRVKY

Výkonná a nařizovací činnost státních orgánů je praktickým prováděním úkolů lidově demokratické státní správy, které vyplývají z třídní podstaty, poslání a funkcí lidově demokratického státu jako formy diktatury proletariátu a které jsou státním orgánům uloženy zákony státu. Úkoly lidově demokratické státní správy se projevují v jejím obsahu a vtiskují státní správě některé příznačné obsahové prvky, odlišné od státní správy vykořisťovatelského, zejména buržoazního státu. Naším úkolem bude proto nejdříve vyložit, jak se úkoly lidově demokratické státní správy projevují v jejím obsahu a které prvky a znaky jsou příznačné pro lidově demokratickou státní správu.

Vydeme-li z nejobecnějšího pojmu státu jako organizace řízení společnosti jednou (vládnoucí) třídou,⁴⁾ je státní správa činnost, kterou se zajišťuje praktické provádění této jeho úlohy. Ve vykořisťovatelské společnosti nemůže se však úloha státu jako nástroje řízení společnosti vládnoucí třídou projevit jako jeho hlavní funkce, neboť tomu brání hospodářský řád společnosti a úzké zájmy třídy vykořisťovatelů; jako nástroj menšiny vykořisťovatelů proti většině společnosti musí státní aparát vykořisťovatelského státu zajistit potlačování pracující většiny společnosti k zachování způsobu výroby prospěšného vládnoucí vykořisťovatelské třídě a k ochraně jejího třídního panství ve státě. Zato v socialistickém státě se úloha státu jako organizace řízení společnosti dělnickou třídou stává uvnitř země postupně hlavním posláním socialistického státu na přechodu ke komunistické společnosti.

Je známo, že i vykořisťovatelský státní aparát vykonává některé nutné a společensky prospěšné funkce, které se ovšem provádějí především v zájmu vládnoucí třídy, ale které nelze vysvětlit „prostě z faktu, že stát je organizací násilí“.⁵⁾ Státní aparát vykořisťovatelského, zejména kapitalistického státu vykonává řadu funkcí, užitečných kapitalistické společnosti, jimiž podporuje rozvoj hospodářský (např. poskytováním subvencí kapitalistům, stavbou přehrad apod.), vzdělání (např. státní stipendia) atd., ba i přímo se účastní řízení a provozu státních podniků a zařízení i celých odvětví národního hospodářství (železnice, pošty, školy atd.). Při přejímání funkcí řízení odvětví nebo úseku hospodářství a kulturních institucí aparátem vykořisťovatelského státu však

⁴⁾ Viz např. R. FOUSTKA: O podstatě státu a jeho funkcích, Právník č. 9/1958, str. 795.

⁵⁾ Tamtéž, str. 793.

docházelo vždy k tomu, že se tyto užitečné funkce proti společnosti osamostatnily a že se proto i vykonávání těchto funkcí ve společnosti projevovalo jako panství nad společností.⁶⁾ Lze však říci, že úloha státu jako organizace řízení společnosti třídou vykořisťovatelů zůstává i v imperialistickém období kapitalismu pro soukromovlastnický charakter hospodářského zřízení a panství buržoazní menšiny nad většinou společnosti nerozvinutá a mocensky podpůrná.⁷⁾

Úloha vykořisťovatelského státu určuje i zaměření jeho činnosti, tj. jeho vnitřní a vnější funkci, z nichž první spočívá v zajišťování vykořisťování pracujících státním aparátem a vytváření ozbrojených jednotek a soustřeďování prostředků k jejich potlačování a druhá v organizování agrese (obranu státu) proti jiným vykořisťovatelským státům, případně agrese proti státům socialistickým a v budování armád. Pozitivní úkoly vykořisťovatelského státu tvoří samostatný a trvalý směr státní činnosti.

V buržoazním státě spočívají proto úkoly státní správy v zabezpečení panství buržoazie a v ochraně právního řádu, který toto panství upravuje. Buržoazní státní správa se stará převážně o ochranu veřejného pořádku a zevních podmínek ve společnosti, o vybírání daní od obyvatelstva na budování státního aparátu a o udržování armády k vedení válek. Neřídí a neorganizuje průmysl, obchod, výstavbu domů apod., nýbrž toliko stanoví, co je soukromým podnikatelům zakázáno nebo co se přikazuje, vydává různé policejní akty povahy bezpečnostní, zdravotní a jiné, určuje podmínky pro činnost obchodníků a živnostníků (např. pro povolení živnosti) atd. Úkoly buržoazního státu vtiskují jeho správě vrchnostenský, policejní a negativní charakter.

Buržoazní nauka správního práva dělí obvykle veřejnou správu⁸⁾ do pěti hlavních oborů: zahraniční záležitosti, vojenství, finance, justice a vnitřní správa.⁹⁾ Imanentním principem veřejné správy — jak říká J. HOETZL — je

⁶⁾ V souvislosti s osamostatňováním funkcí vůči společnosti a s jejich přeměnou v panství nad společností říká ENGELS: „... základem politického panství byla všude společenská úřední funkce a politické panství zůstalo trvalé jen tehdy, když plnilo tuto svou společenskou úřední funkci.“ (Antidühring, Svoboda 1949, str. 152.) MARX pak v Adrese generální rady Internacionály po občanské válce ve Francii v r. 1871 uvádí toto: „Úkolem Komuny bylo odříznout ryze potlačovatelské orgány státní moci, ale její oprávněné funkce vyrvat z rukou té moci, která si osobovala právo stát nad společností a vrátit je do rukou odpovědných služebníků společnosti.“ (K. Marx: Občanská válka ve Francii, Svoboda 1950, str. 51.)

⁷⁾ P. LEVIT říká, „že plnění těchto pozitivních organizátorských úkolů (dopravních, hygienických, výchovných aj.) státním aparátem... stává se jakýmsi doplňkovým mocenským prostředkem, jímž je potlačovaná třída navíc držena v šachu“. (Socialistický státní aparát, Acta Universitas Carolinae - Iuridica č. 4/1958, str. 34—35.)

⁸⁾ Pojem veřejné správy, který se vytvořil a pokud byl používán v legislativě a v literatuře správního práva předmnichovské republiky, zahrnoval kromě tzv. státní správy také činnost orgánů, které nebyly považovány za orgány státu jako orgány svazků územní samosprávy (např. obcí, okresů) nebo orgány korporací zájmové samosprávy (např. obch. komora a pod.).

⁹⁾ Viz např. A. MERKL: Obecné právo správní II., Orbis 1932, str. 59; nebo J. HOETZL: Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti (Zvláštní otisk Sborníků věd právních a státních, roč. VII, sešit 1., str. 21).

policie. „Není omezena na určité kategorie úřadů správních. Vedle hlavních nositelů policejní pravomoci, tedy úřadů politických a policejních, resp. obecních, jsou to také např. úřady báňské a železniční.“¹⁰⁾ V tomto smyslu se hovoří pak např. o policii vodní, zdravotní, stavební, živnostenské, lesní, horní, divadelní, osobní atd. „Její úkol je v podstatě konservující: slouží jen k udržení dosavadních statků, nikoliv k tvoření statků nových; nemá působnost tvůrčí.“¹¹⁾ Nebo jinde říká, že „policie se obmezuje na činnost negativní: chrániti státní společnost přede vším nebezpečím... Protože nebezpečí hrozí pojmově v každém oboru státní působnosti, proniká policie všechny obory, nejsou tu samostatným okruhem činnosti, nýbrž nutným směrem (podtrženo J. HOETZLEM), prostředkem činnosti státní vůbec.“¹²⁾

V nauce buržoazního správního práva jsou pak rozlišovány „nevvrchnostenské úkony policejní a úkony vrchnostenské“. J. HOETZL říká, že „úkolem policie je chrániti preventivně nebo represivně určité právní statky... ať úkony nevvrchnostenskými (např. pozorováním, varováním, poučováním) nebo úředními zákazy a příkazy“.¹³⁾ Na jiném místě uvádí, že „ochrany proti nebezpečím dosahuje stát jednak akty právně irrelevantními, do individuální sféry jednotlivcovy nezasahujícími: osvětlování ulic, stavba hráze proti přívalům vody, zřizování nemocnic a pod., jednak akty vrchnostenskými. Je na bledni, že i akt prvního druhu účelem svým nabývá rázu policejního (preventivního), avšak juristické rozeznávání zajímají pouze akty způsobu druhého. Správně se proto spatřuje policie, pokud stát vystupuje po vrchnostensku, nikoli tam, kde radí, poučuje, pobádá.“¹⁴⁾ J. HOETZL připouští i jiné stránky veřejné správy kromě policie,¹⁵⁾ ale ty netvoří nutný směr činnosti státu.

Uvedené dokazuje, že těžiště a hlavní směr veřejné správy vidí sama buržoazní nauka správního práva v činnosti negativní, policejní a zejména vrchnostenské a takové, kde se zasahuje do „individuální sféry jednotlivcovy“.

Lidově demokratický stát jako stát socialistického typu je od svého vzniku státem zcela novým; je nástrojem potlačování menšiny vykořisťovatelů pracující většinou společnosti a od uchopení moci dělnickou třídou se většine společnosti přibližuje a splývá s ní. Socialistickému státu zůstává ještě úloha nástroje třídního násilí, avšak tento charakter třídního násilí s dosažením socialismu ve městě i na venkově a s odstraněním vykořisťovatelských tříd uvnitř státu

¹⁰⁾ J. HOETZL: Československé správní právo, část všeobecná, 1934, str. 15.

¹¹⁾ Tamtéž, str. 14.

¹²⁾ Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti. (Zvláštní otisk Sborníku věd právních a státních, roč. VII, sešit 1, str. 17.)

¹³⁾ Československé správní právo, část všeobecná, 1934, str. 14.

¹⁴⁾ J. HOETZL: Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti. (Zvláštní otisk Sborníku věd právních a státních, roč. VII., seš. 1., str. 17—18.)

¹⁵⁾ Říká např., že „zákaz užívati studny s nezdravou pitnou vodou je akt policejní, zřizování studen obcí není úkolem policejním“. (J. HOETZL: Československé správní právo, část všeobecná, 1934, str. 14.)

ztrácí. Od počátku své existence vyniká úloha socialistického státu jako organizace vedení rolnictva a ostatních pracujících dělnickou třídou. Po vybudování socialismu se stává jediným vnitřním posláním socialistického státu; přitom zůstává ještě organizací ovládající monopol fyzického násilí k donucování jednotlivců z řad nepřátel, případně i z řad těch pracujících, kteří porušili příslušné platné zákony. Socialistického státu se využívá především jako nástroje přestavby společnosti ve společnost socialistickou a komunistickou, jako organizující síly takového rozvoje výrobních sil a převýchovy lidí, aby bylo možno k socialismu a komunismu přejít. Současně probíhá „všestranné rozvíjení demokracie, zapojování nejširších vrstev obyvatelstva do správy všech záležitostí země, zapojování všech občanů do řízení hospodářské a kulturní výstavby.¹⁶⁾ Četné funkce, které vykonávají státní orgány, přecházejí zejména v období dovršení výstavby socialismu a na přechodu od socialismu ke komunismu postupně do kompetence společenských organizací a socialistický stát může věnovat stále větší pozornost rozvoji hospodářství, které tvoří materiální základnu jeho zřízení.¹⁷⁾ Tak se zajišťuje soustavné splývání státu se společností a připravují se politické podmínky přechodu ke komunismu.

Třídní úloze a poslání socialistického státu odpovídají jeho funkce, které se v průběhu postupné přeměny společnosti mění a rozvíjejí. Nejprůzračnější funkcí socialistického státu je funkce hospodářskoorganizátorská a kulturně výchovná, která se rozvíjí od samého vzniku socialistického státu a která se s postupující výstavbou socialismu a komunismu stává v době míru hlavním směrem jeho činnosti. Jejím uskutečňováním je zajišťováno budování socialistické a komunistické ekonomiky, mohutný rozvoj výroby, uspokojování potřeb pracujících a převýchova společnosti. Spolu s touto funkcí zastává socialistický státní aparát na přechodu k socialismu ještě funkci potlačování státní moci zbavené buržoazie a v obou fázích vývoje kontrolu míry práce a spotřeby a ochranu socialistického vlastnictví a socialistického právního řádu. Vedle toho plní socialistický stát funkci obrany země a rozvíjí také funkci organizování spolupráce a vzájemné pomoci socialistických zemí.¹⁸⁾

Povaha, poslání a funkce socialistického státu jsou rozhodující pro úkoly a předmět činnosti jeho státních orgánů. Zespolečenštění výrobních prostředků a systém řízení národního hospodářství pomocí jednotného hospodářského plánu vyžaduje provádění i zcela nové činnosti v oblasti státu a organizace státní správy obzvláště. Převzetí funkcí řízení celého národního hospodářství a provádění kulturně výchovné činnosti socialistickým státním aparátem za spolupráce a pomocí společenských organizací a aktivní účasti pracujících

¹⁶⁾ Viz projev N. S. CHRUŠČOVA na XXI. sjezdu KSSS, Nová mysl, zvl. č. 1959, str. 66. V projevu se v této souvislosti uvádí, že je to hlavní směr rozvoje socialistické státnosti.

¹⁷⁾ Viz tamtéž, str. 66 a str. 68.

¹⁸⁾ Viz např. projev S. M. A. SUSLOVA na XXI. sjezdu KSSS, Nová mysl, zvl. č. 1959, str. 177.

a pod vedením komunistické strany zmnohonásobilo jeho společensky prospěšné funkce, které ve vykořisťovatelském státě zůstaly nerozvinuty a které se v socialistickém státě stávají hlavní náplní jeho činnosti.

Také v naší československé lidově demokratické státní správě převládají v současném období úkoly, které souvisí s řízením národního hospodářství lidově demokratickým státním aparátem a s prováděním kulturní revoluce a jejichž plnění je neoddělitelnou součástí výkonné a nařizovací činnosti orgánů lidově demokratického státu. Plnění těchto úkolů je spjato s výstavbou socialismu, s tvořením, upevňováním a rozvíjením socialistických forem v hospodářství a s ochranou a zabezpečováním práv a oprávněných zájmů pracujících a zájmů lidově demokratického státu. Výkonnou a nařizovací činností státních orgánů jsou pracující masy sdružovány, řízeny a organizovány při výstavbě komunistické společnosti, při obraně země, při potlačování svržených vykořisťovatelů, při kontrole míry práce a spotřeby a při plnění ostatních funkcí a úkolů lidově demokratického státu.

Lidově demokratická státní správa se vyznačuje činností tvůrčí a pozitivní. Spočívá ve vytváření, řízení, organizování a upevňování nových socialistických společenských, zejména ekonomických vztahů a není omezena na zajišťování vnějšího řádu společnosti. Jejím obsahem je „kladné neboli tvořivé dílo uvedené do chodu neobyčejně složité a jemné sítě nových organizačních vztahů, zahrnujících plánovitou výrobu a rozdělování výrobků, nutných k existenci desetimiliónů lidí“.¹⁹⁾ Státní správou rozumíme tedy organizování celé soustavy společenských vztahů „až po samý základ této soustavy — po ekonomiku, národní hospodářství, organizování té správy, která je nejvážnější a nejdůležitější v celé státní správě“.²⁰⁾

Základní předností, která umožňuje státním orgánům, provádějícím lidově demokratickou státní správu, účinně působit, řídit, organizovat a podporovat ekonomické a společenské vztahy výhodné a prospěšné dělnické třídě a všem pracujícím lidově demokratické společnosti a která určuje do značné míry její obsah, je to, že lidově demokratický stát spojuje úlohu představitele státní moci a současně vlastníka převážné části výrobních prostředků a produkce společnosti, jejichž správu svými orgány vykonává. Toto spojení poskytuje lidově demokratické státní správě ekonomické prostředky při přetváření a usměrňování rozvoje průmyslu a zejména zemědělství ve směru socialistických vztahů; zabývající se státní správou, mohou orgány lidově demokratického státu vykonávat zároveň v mezích své kompetence i oprávnění vlastníka výrobních prostředků a produkce společnosti a využívat ekonomických prostředků obzvláště k vedení rolnictva k socialistickým výrobním formám.

¹⁹⁾ V. I. LENIN: Spisy 27, str. 233.

²⁰⁾ A. VYŠINSKIJ: Problém státní správy v díle V. I. Lenina, Věstník ministerstva vnitra č. 2—3/1950, str. 202 (překlad upraven — V. D.).

Výkonná a nařizovací činnost orgánů lidově demokratického státu zasahuje s různou intenzitou státního působení, tj. různými metodami a formami do všech oblastí života společnosti, jež jsou předmětem činnosti lidově demokratického státu. Úkoly lidově demokratické státní správy souvisí s industrializací, růstem výroby a technického rozvoje průmyslu a stavebnictví, se zvyšováním zemědělské výroby, zaváděním socialistických výrobních forem v zemědělství a státním vedením jednotných zemědělských družstev, se zajišťováním výkupu zemědělských výrobků, s rozvojem vodního a lesního hospodářství, s řízením a provozem dopravy a spojů, se zajišťováním vnitřního a zahraničního obchodu, s rozvojem bytové výstavby a místního hospodářství a s hospodařením s byty, využíváním financí a úvěru, s péčí o rozmísťování pracovních sil, se zlepšováním školství, se zdokonalováním zdravotnické služby, s péčí o kulturní potřeby pracujících, se sociálním zabezpečením, se zabezpečováním obrany a nezávislosti lidově demokratického státu a rozvíjením spolupráce se socialistickými zeměmi, s ochranou a upevňováním bezpečnosti a společenského pořádku, s ochranou a rozvíjením státního a společenského zřízení, zejména socialistického vlastnictví a socialistické demokracie.

Řekli jsme, že úkoly lidově demokratické státní správy určují její obsah a vtiskují jí některé příznačné obsahové prvky (typy činnosti). Rozumíme jimi ty funkce výkonné a nařizovací činnosti lidově demokratických státních orgánů, které vyjadřují hlavní směr lidově demokratického státu ve státní správě, hlavní stránky lidově demokratické státní správy.

Ve výkonné a nařizovací činnosti státních orgánů třeba podle našeho názoru rozlišovat dvě základní skupiny: Jsou to jednak funkce „řízení“ (řídící činnost), jednak funkce „organizování“ (organizující činnost). K nim možno připojit ještě funkce „kontroly“ (kontrolní činnost)²¹⁾ s tou výhradou, že v socialistickém státě třeba kontrolu chápat a uplatňovat vždy jako součást řízení.

Výkonnou a nařizovací činnost lze do jisté míry²²⁾ ztotožnit s prováděním funkcí „řízení“, „organizování“ a „kontroly“ ke splnění v zákonech stanovených úkolů lidově demokratické státní správy orgány státu. Uvedené funkce jsou v lidově demokratické státní správě základní nejen tehdy, jde-li o státní správu národního hospodářství nebo určitého kulturního odvětví, ale i tehdy, jde-li o zajištění bezpečnosti a pořádku, zabezpečení obrany země, ochranu

²¹⁾ Např. P. STAJNOV a A. S. ANGELOV uvádějí mezi třemi znaky socialistické státní správy také kontrolu a prověrku plnění (Učebnice Administrativní právo Bulharské lidové republiky, obecná část, 1957, str. 16).

²²⁾ V teorii socialistického správního práva nelze registrovat a obsáhnout všechny funkce tak rozmanitého obsahu pozitivních ustanovení, v nichž jsou orgánům lidově demokratického státu stanoveny úkoly státní správy. Vycházíme proto z určitých obsahových typů, pomocí nichž se snažíme přiblížit obsah státní správy. Uvědomujeme si ovšem určitou hypotetičnost tohoto do jisté míry jen tvrzeného předpokladu.

socialistického vlastnictví apod. Řídící, organizující, případně kontrolní činnost vyvíjejí státní orgány jak uvnitř organizace státní správy a administrativních resortů, tak i vně mechanismu lidově demokratického státu vůči nestátním organizacím (např. jednotným zemědělským družstvům) a občanům. Rozhodující není ani to, zda při této činnosti používají státní orgány výhradně metody přesvědčování, povzbuzování a výchovy nebo zda použijí i donucovacích prostředků. Základním důvodem pro existenci těchto funkcí v lidově demokratickém státní správě jako funkcí hlavních je to, že orgány lidově demokratického státu při provádění výkonné a nařizovací činnosti nevystupují vůči pracující většině společnosti (a po dovršení výstavby socialismu vůči celé společnosti) jako nástroj třídního násilí, nebo že orgány lidově demokratického státu nevystupují ve společnosti jako „vrchnost“ nebo jako „police“, s cílem pouze „chránit společnost přede vším nebezpečím“, ale jako orgány pracujícího lidu, jako orgány pro řízení společnosti dělnickou třídou, s cílem zejména vytvářet a organizovat nové společenské vztahy, rozvíjet výrobní a jiné tvůrčí síly ve společnosti; zejména ovšem tehdy, jestliže hlavní směr jeho činnosti je soustředěn na širokou oblast řízení, organizování a kontroly národního hospodářství. Pokud tedy orgány lidově demokratického státu vyvíjející výkonnou a nařizovací činnost nevystupují v úloze státu jako nástroje třídního násilí, ale v úloze státu jako organizace pro řízení společnosti dělnickou třídou, jsou funkce řízení a organizování, případně kontroly základními funkcemi lidově demokratické státní správy.

Je příznačné pro lidově demokratickou státní správu, že mocenská oprávnění státních orgánů, které ji vyvíjejí, jsou převážně nerozlučně spjata s pozitivním hospodářským řízením, organizováním a kontrolou, s kulturně výchovnou činností a s organizováním pracujících při plnění hospodářských a kulturních úkolů státu; podobně na jiných úsecích státní správy (např. na úseku obrany země, bezpečnosti, vnitřní správy apod.) projevuje se státní správa v prvé řadě jako řídící a organizující či kontrolní činnost ke splnění úkolů státních orgánů ve společnosti. Lidově demokratická státní správa není tedy pouhým výkonem státní moci, pouhým výkonem impéria, ale činností tvůrčí a pozitivní a svou třídní povahou správou opravdu lidovou. Policejní, vrchnostenská a negativní činnost orgánů buržoazních států spočívající ve vydávání příkazů a zákazů subjektům, co smějí a nesmějí dělat, jakou mají povinnost „chování“ apod., je v ostrém protikladu s povahou a obsahem lidově demokratické státní správy. Na rozdíl od společenských organizací vyskytují se ovšem funkce „řízení“, „organizování“ nebo „kontroly“, které uskutečňují státní orgány, ve spojení s mocenskými oprávněními státu vůči subjektům zákonem stanoveným, a tato činnost se děje vždy na základě zákonů a k jejich provedení.

Socialistická věda správního práva chápe tedy obsah výkonné a nařizovací činnosti orgánů lidově demokratického státu jinak nežli buržoazní nauka správního práva obsah buržoazní státní správy. Nikoli vrchnostenské, policejní a ne-

gativní příkazování a zakazování, ale řídicí a organizující, případně kontrolní činnost státních orgánů, vyvíjená na základě zákonů a k jejich provedení a směřující k vytváření nových společenských, zejména ekonomických vztahů ve společnosti s cílem vybudování socialismu a komunismu — takový je základní směr a takové jsou základní stránky obsahu socialistické státní správy.

V dalším výkladu vycházíme proto podle našeho názoru z těchto základních obsahových prvků pojmu státní správy a pokusíme se vyložit, v čem jednotlivé prvky spočívají, jak pomáhají vysvětlovat praxi státní správy a chápat povahu státních orgánů, které ji vyvíjejí.

§ 2. ŘÍZENÍ JAKO OBSAHOVÝ PRVEK LIDOVĚ DEMOKRATICKÉ STÁTNÍ SPRÁVY

Jako nejobecnější základní prvek výkonné a nařizovací činnosti státních orgánů se nám jeví řízení, které je projevem toho, jak bylo řečeno již výše, že v socialistickém státě daleko více vyniká společenská úloha státu, tj. úloha státu jako nástroje řízení společnosti vládnoucí, tj. dělnickou třídou.

Řízení uskutečňované státními orgány je vždy politické, tzn. sleduje vždy cíle stanovené politikou komunistické strany a socialistického státu, zajišťuje ve všech odvětvích státní správy a ve všech oblastech života společnosti základní životní zájmy pracujícího lidu a jeho státu. Největšího významu nabývá v socialistickém státě řízení národního hospodářství, které nelze chápat pouze jako součást výrobních vztahů, ale také jako součást hospodářské politiky komunistické strany, uskutečňované na základě zákonů orgány lidově demokratického státu.²³⁾ Obdobně i řízení dalších oblastí společenského života orgány lidově demokratického státu (školství, kultury, zdravotnictví, sociálního zabezpečení apod.) nebo života státu (zahraničních styků, armády, bezpečnosti, vnitřních věcí apod.) je součástí politiky komunistické strany (kulturní, školské, sociální, zahraniční, bezpečnostní aj.), uskutečňované lidově demokratickým státním aparátem.

Řízení uskutečňované orgány lidově demokratického státu na základě zákonů a k jejich provedení není v zásadě nějakou zvláštní činností, rozdílnou od státní správy jako formy uskutečňování státní moci a funkcí lidově demokratického státu, ale naopak stává se obsahem státní správy. Řízení je vždy výkonem státní moci a zároveň je hospodářským řízením, řízením kultury, řízením státní správy, řízením armády atd. Opačné chápání státní správy by vedlo k její bezobsažnosti, k jejímu omezení na sféru administrativně politickou, na „vrchnostensko-právní“ funkce, tj. strohé příkazování a zakazování, na výkon mocenských oprávnění stanovených zákonnými předpisy nebo na rozhodování ve

²³⁾ Viz např. D. SLEJŠKA: Výrobní síly, výrobní vztahy a změny v hospodářském řízení, Filosofický časopis č. 6/1958, str. 851—852.

správním řízení.²⁴⁾ Takové pojetí státní správy je našemu chápání cizí a zeslabuje zejména hospodářsko-organizátorskou a kulturně-výchovnou činnost státních orgánů, především orgánů státní správy. Takové chápání je ryze juristické chápání státní správy, všímá si pouze mocenské a právní stránky řízení a nechápe hospodářskou nebo jinou stránku této řídicí činnosti.

Řízení uskutečňované orgány lidově demokratického státu je třídně mocenským úkolem státu a má vždy určitý třídní obsah. Je buď vztahem k vládnoucí třídě, nebo ke spřáteleným třídám a jejich organizacím. Orgány lidově demokratického státu prosazují řízením (řídícími akty) uvnitř vládnoucí třídy a u tříd s ní spřátelených disciplínu, která je nezbytná pro upevnění vztahů ve výrobním a jiném procesu, zajišťují zákonné zájmy a potřeby státu a pracujících. Řídící činností působí orgány lidově demokratického státu na společenské vztahy, na vztahy lidí v hospodářském, kulturním, státním a veřejném životě. Řízení je úzce spjato s metodou přesvědčování, povzbuzování a výchovy, které jsou hlavními metodami státní správy vůči pracujícím, a donucování je používáno v jednotlivých případech a podpůrně. Ve vztahu k vykořisťovatelským třídám, vůči kapitalistům, vystupuje řídící funkce vedle potlačovatelské funkce státu, která zde je hlavním směrem činnosti státních orgánů; kapitalisté jsou zbavováni politických práv, jsou vytlačováni z posledních zbytků svých hospodářských pozic a je veden boj o potření buržoazní ideologie, kterou živí. Funkce řízení ve vztahu ke kapitalistům není hlavní stránkou lidově demokratické státní správy.

Jako součást státní správy děje se řízení vždy na základě zákonů a k jejich provedení, neboť vyjadřují třídní vůli dělnické třídy a zájmy všeho pracujícího lidu. Řídící činnost státních orgánů směřuje tedy k realizaci zákonů státu. Protože se řízením sleduje vždy určitý politický cíl, který je v zákoně často stanoven obecně, je řízení ve státní správě rozvíjením zákonů nebo tvůrčím uváděním zákonů a řídících aktů obecné povahy v život a není tedy formálním nebo bezduchým prováděním zákonů. Řídící činnost však musí být vždy v souladu s cílem a obsahem zákona a nesmí porušovat socialistickou zákonnost.

Ve správním právu rozumíme řízením udávání směru, který dává jeden státní orgán druhému státnímu orgánu, organizacím nebo občanům pro tu činnost a chování, kterou tyto subjekty vyvíjejí.²⁵⁾ Předpokladem této řídicí činnosti je, aby na základě zákonných předpisů byl

²⁴⁾ Řízení ve smyslu základního prvku obsahu výkoné a nařizovací činnosti čili státní správy třeba odlišovat od právních forem postupu orgánů státní správy při rozhodování v konkrétních případech, tj. od správního řízení. Podobně třeba tento pojem odlišovat od trestního řízení správního při ukládání správních trestů nebo od disciplinárního řízení při ukládání disciplinárního trestu. Řízení v tomto smyslu není stránkou obsahu výkoné a nařizovací činnosti, ale pouze formou, postupem orgánů (a to právní formou a právním postupem), v níž se projevuje organizační funkce státní správy (viz dále).

²⁵⁾ Viz např. P. STAJNOV a A. S. ANGELOV: Administrativní právo Bulharské lidové republiky, obecná část, 1957, str. 11.

postaven jeden státní orgán nad druhé orgány nebo určité organizace a občany, aby projev vůle řídicího orgánu převyšoval projev vůle druhé strany, tj. subjektu řízeného; tím se dosahuje toho, že jedny státní orgány řídí, udávají směr, druhé státní orgány, organizace nebo občané jsou povinny se podřizovat.

V lidově demokratickém státě se projevuje řízení zejména v provádění hospodářského plánování, které na základě zákona o národohospodářském plánu²⁶⁾ uskutečňují zejména orgány státní správy. Na těchto orgánech spočívá především rozpis plánu až k jeho materiálním vykonavatelům — podnikům, družstvům a jiným hospodařícím subjektům, jimž jsou ukládány plánovací úkoly; orgány státní správy uskutečňují také zajišťování a kontrolu plnění plánů. Povinnost hospodařících subjektů řídit se ve své hospodářské činnosti státním národohospodářským plánem vyplývá z ústavních a jiných zákonů lidově demokratického státu.²⁷⁾ Především tato plánovací činnost orgánů státní správy (vlády, ministerstev, sboru pověřenců, pověřenectev, rad národních výborů a jejich odborů) zbavuje státní správu v socialistickém státě vrchnostenského charakteru, který měla a má buržoazní státní správa.

Řízení nelze ztotožňovat s plánováním, neboť je pojmem mnohem širším, zahrnujícím i jinou bezprostřední státní činnost. Na důkaz lze uvést to, že mohou existovat hospodářské podniky, jimž úkoly plánu ukládá jeden státní orgán (např. rada národního výboru) a které jsou zároveň řízeny i jiným státním orgánem (např. ministerstvem). Tak je tomu nejčastěji při řízení národního hospodářství spravovaného národními výbory a samostatně plánovaného národními výbory.

Řídicí činnost státních orgánů je spojena s oprávněními nebo povinnostmi použít mocenská oprávnění státu, tj. s jednostranným přikazováním z vůle státu, uskutečňovaným na základě zákona a k jeho provedení a s vydáváním právních aktů. „Účast mas na správě státu a jejich zapojení do státní správy — říká S. S. STUDENIKIN — nikterak neznamená vyloučení nutnosti podrobení se vůle každého občana vůli státu. Státní disciplína není nic jiného než podrobení své vůle vůli státního orgánu, jež stanoví ta neb jiná pravidla chování.“²⁸⁾ Pouze jako projev jednostranného přikazování státní moci, uskuteč-

²⁶⁾ Viz § 163 odst. 1 Ústavy 9. května.

²⁷⁾ „Jednotným hospodářským plánem řídí stát veškerou hospodářskou činnost, zejména výrobu, obchod a dopravu, tak aby byla zajištěna účelná míra národní spotřeby, aby množství, jakost a plynulost výroby byly stupňovány a aby tak postupně vzrůstala životní úroveň obyvatelstva.“ (§ 162 Ústavy 9. května.) A dále: „Každý, komu připadá jakýkoli úkol při provádění a plnění jednotného hospodářského plánu, je povinen vykonávat jej svědomitě a hospodárně podle svých osobních a hospodářských možností. Osoby fyzické a právnické jsou povinny přizpůsobit svou hospodářskou činnost jednotnému hospodářskému plánu“ (§ 164 Ústavy 9. května).

²⁸⁾ S. S. STUDENIKIN: Socialistický systém státní správy a otázka předmětu sovětského administrativního práva, Voprosy sovetskogo administrativnogo prava, Izdatel'stvo AN SSSR, 1949.

ňovaného na základě zákona a k jeho provedení, je řízení právně závaznou činností pro příslušné subjekty, je státní správou.²⁹⁾ V tomto smyslu můžeme hovořit o mocenskoprávní stránce řízení jako obsahového prvku výkonné a nařizovací činnosti.

Řídící činnost v socialistickém státě není však nikdy neomezeným a pouze jednostranným byrokratickým příkazováním z vůle příslušného státního orgánu, ale je uplatňována vždy ve spojení se samostatnou iniciativou řízených subjektů, při čemž dochází k respektování operativní samostatnosti a kompetence podřízených státních orgánů a organizací, využívání materiální zainteresovanosti, respektování demokracie družstevních organizací, práv a oprávněných zájmů pracujících či podobně.

Jako projev vůle státu spočívá řídící funkce ve vydávání normativních a ukládání jednotlivých aktů státní správy (nařízení, vyhlášky, usnesení, směrnice, příkazy, pokyny apod.) vyššími nadřízenými orgány lidově demokratického státu (vládou, ministry, radou národního výboru atd.) organizačně podřízeným státním orgánům nebo jiným orgánům, organizacím nebo všem občanům bez výjimky, vždy na základě zákonů a k jejich provedení a v mezích kompetence zákonem stanovené.

Řídící činnost vyvíjejí státní orgány, zejména orgány státní správy, na všech stupních státní organizace a nelze proto říci, že řídí výlučně jen některé (např. nejvyšší) orgány státní správy. Nadřízené orgány státní správy (např. vláda, ministři, sbor pověřenců, pověřenci, rady KNV) uskutečňují i řízení podřízených orgánů státní správy, tj. řízení státní správy; naproti tomu orgány státní správy nižšího stupně vyvíjejí zpravidla bezprostřední řídící činnost vůči organizačně podřízeným jednotkám (podnikům, zařízením apod.) nebo organizačně nepodřízeným subjektům (družstvům, občanům atd.), zejména na úseku řízení národního hospodářství. Právě tato bezprostřední řídící činnost orgánů státní správy (ministerstev, pověřenectev, rad národních výborů apod.) je pro lidově demokratickou státní správu charakteristická.

Z hlediska řízených subjektů může řízení záležet v udávání směru organizačně podřízeným orgánům, jako např. řízení podřízených orgánů státní správy, podřízených podniků nebo zařízení ministerstvem, radou národního výboru apod., ale může směřovat i vůči organizačně nepodřízeným jednotkám, tzn. institucím a organizacím státu, které jsou v soustavě jiných resortů, nebo dobrovolným organizacím (např. jednotným zemědělským družstvům) a jednotlivým občanům. Právní normy stanoví kompetenci státních orgánů pro řídící a organizující činnost (stanoví, jaká opatření smějí činit a která rozhodnutí vydat apod.). Nejde-li zejména o administrativně organizační jednotky organizačně podřízené řídícím orgánům (jde-li např. o družstevní organizaci), třeba práv-

²⁹⁾ Státní správou proto nemůže být např. řízení ve smyslu soukromé činnosti, ve smyslu činnosti společenských organizací nebo jednotlivých hospodářských orgánů státu, neboť toto řízení není mocenskou činností státních orgánů.

ními normami přesně stanovit, jaké povinnosti smějí být řídicími akty orgánů lidově demokratických států příslušným subjektům uloženy nebo jaká práva přiznána, aby byly nikoliv narušovány, ale posilovány žádoucí politické vztahy mezi státními orgány a pracujícími. Rozdíl se tedy projevuje v obsahu, metodách a formách řídicí činnosti (např. při vedení JZD třeba často obezřetně respektovat zásady dobrovolnosti a demokracie, na kterých jsou družstva založena, apod.).

Uvedený rozdíl v řídicí činnosti je spjat převážně s vlastnictvím objektů, jež tvoří materiální základ činnosti organizace. Objekty organizačně podřízených orgánů a organizací (např. výrobních podniků, podniků zahraničního obchodu, státních statků, řízených příslušnými státními orgány) jsou státním socialistickým vlastnictvím, zatímco základem družstevního hospodaření je skupinové vlastnictví výrobních prostředků. Vůči podřízeným administrativně organizačním jednotkám (např. podnikům, zařízením) uskutečňují státní orgány (např. ministerstva, rady národních výborů) nejen řízení, které je projevem hospodářskoorganizačské a kulturněvýchovné mocenské funkce státu a jímž stanoví např. úkoly plánů, vydávají různé pokyny a směrnice k zajištění plnění plánů a činí jiná opatření, ale podílejí se i na vykonávání vlastnických funkcí státu (např. na dispozici s národním majetkem, svěřeným do operativní správy podřízených podniků nebo zařízení apod.), tj. uskutečňují přímou správu podřízených administrativně organizačních jednotek.³⁰⁾ Řízení národního hospodářství spravovaného státními orgány (např. národními výbory), které je projevem hospodářskoorganizačské a kulturněvýchovné funkce státu, proplétá se tedy s výkonem vlastnických oprávnění a povinností státních orgánů, avšak zároveň vyžaduje teoretického i praktického rozlišování.³¹⁾ Naproti tomu vůči družstevním organizacím (zejména jednotným zemědělským družstvům) nebo samostatným hospodářům uskutečňují státní orgány jen státní řízení (vedení, usměrňování apod.), neboť přímá správa je záležitostí družstevních orgánů samých podle zásad družstevní demokracie nebo je záležitostí soukromých hospodářů.³²⁾

Z hlediska rozsahu řídicí činnosti jsou státní orgány oprávněny řídit podřízené subjekty buď jen v určitém okruhu zásadních otázek, které jsou v organizační kompetenci podřízených subjektů, nebo mohou být oprávněny řešit a rozhodovat kteroukoli otázku hospodářské, kulturní, správní a jiné činnosti, při čemž je vedlejší, zda se při řízení omezí rovněž jen na základní otázky před-

³⁰⁾ V tomto smyslu se hovoří např. o řízení národního hospodářství spravovaného národními výbory (viz „Zásady zvýšení ekonomické účinnosti řízení národního hospodářství spravovaného národními výbory“, schválené na zasedání ÚV KSČ 10. 6. 1958; vydal Úřad předsednictva vlády).

³¹⁾ Viz např. V. FÁBRY: Zemědělskodružstevní právo, nakl. ČSAV, Praha 1956, str. 471.

³²⁾ O obsahu, formách a metodách této řídicí činnosti státních orgánů, zejména státního vedení jednotných zemědělských družstev viz tamtéž, str. 466 a další.

mětu řídicí činnosti (např. v hospodářském řízení na plán, investice, pracovní síly, mzdové fondy apod.). V prvním případě lze hovořit o všeobecném řízení, v druhém o řízení přímém. Např. je-li v ústavním zákoně o slovenských národních orgánech ustanovení, že „Sbor pověřenců i jeho členové se ve své činnosti řídí zásadními směrnicemi vlády. Rovněž jednotliví pověřenci se řídí zásadními směrnicemi příslušných ministrů,³³⁾ vyplývá z toho, že vláda a ministři jsou ve své řídicí kompetenci omezeni jen na otázky zásadní povahy, zatím co přímé řízení je ponecháno orgánům státní správy na Slovensku. Všeobecné je také řízení národních výborů vládou nebo Sborem pověřenců.³⁴⁾ Jestliže však např. „rada národního výboru řídí hospodářskou činnost podřízených organizací a rad národních výborů nižšího stupně³⁵⁾ ... nebo jestliže „výrobně hospodářské jednotky ústředně řídí příslušný ministr,³⁶⁾ jde o řízení přímé.

Přímé řízení uskutečňované státními orgány třeba ovšem odlišovat od operativního řízení, které spočívá nejen v oprávnění, ale také v povinnosti uskutečňovat řízení v celém rozsahu (nebo v jeho převážné části) řízené činnosti a které provádějí převážně už nikoliv státní orgány, ale orgány hospodářských, školských, vojenských a jiných administrativně-organizačních jednotek uvnitř své organizace. Při přímém řízení třeba respektovat zákonem a organizačními předpisy vymezenou kompetenci a operativní samostatnost podřízených státních orgánů a organizací. Z hlediska forem a metod práce musí být zejména přímé řízení dynamickou, konkrétní a věcnou činností vyšších i nižších orgánů státní správy.³⁷⁾

Z hlediska obsahu řídicí činnosti třeba rozlišovat takové řídicí akty, které se týkají přímo úkolů, tj. samého předmětu řízení (např. řízení hospodářství, kultury, školství, armády apod.) a na druhé straně řídicí akty, které se týkají otázek vedlejších, s předmětem řízení souvisejících (např. metodických), zpravidla jenom uvnitř organizace státní správy a hospodářských resortů. Např. plánovací komise rady národního výboru „v otázkách metodiky plánování se řídí pokyny nadřízených plánovacích orgánů“³⁸⁾ Toto řízení lze nazvat metodickým řízením.

Uvnitř resortu (např. resortu zahraničního obchodu, resortu všeobecného strojírenství, resortu spojů, resortu zdravotnictví atd.) hovoříme pak o resortním řízení a pokud některé státní orgány řídí úseky činnosti společné všem resortům

³³⁾ Ústavní zákon č. 33/1956 Sb. o slovenských národních orgánech § 24, odst. 1.

³⁴⁾ § 6 a § 8 úst. zákona č. 12/1954 Sb. o národních výborech.

³⁵⁾ § 3 odst. 2 písm. a) vl. nař. č. 33/1958 Sb. o organizaci výkonných orgánů národních výborů.

³⁶⁾ § 49 věta první zákona č. 67/1958 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o nár. podnicích a některých jiných hospodářských organizacích.

³⁷⁾ Zabývat se blíže řízením z hlediska těchto důležitých náležitostí řídicí činnosti socialistických státních orgánů nemůže být úkolem naší práce.

³⁸⁾ § 12 odst. 2 věta druhá vl. nař. č. 33/1958 Sb. o organizaci výkonných orgánů národních výborů.

(např. plánování, statistiku, účetní evidenci), jde o řízení funkční (neodvětvové).

Jako druh řízení třeba v socialistické státní správě chápat také kontrolu, tj. zejména prověrku plnění a revizi, neboť kontrolní činnost není samoučelná a musí být vždy uplatňována jako součást celého řízení.³⁹⁾

Kontrolní činnost je v jistém smyslu prodloužením řízení,⁴⁰⁾ poněvadž jejím úkolem je ověřovat, nakolik se linie řízení uskutečňuje v životě, nakolik jsou řídicí akty obecné povahy zajišťovány konkrétní řídicí a zejména organizační činností státních orgánů a organizací a nakolik jsou všemi subjekty plněny zákonem stanovené a státními orgány uložené úkoly lidově demokratické státní správy. Z těchto důvodů je organizace kontrolní činnosti v našem lidově demokratickém státě dána v současném období v podstatě organizací řízení národního hospodářství.⁴¹⁾

Kontrolní činnost jako druh socialistické státní správy má za cíl zabezpečit správné uskutečňování zákonných předpisů, usnesení vlády a vyšších orgánů, odstraňovat nezákonnosti a nesprávnosti, mobilizovat v orgánech státní správy, v podnicích a jiných organizacích síly pro nejlepší a nejrychlejší uskutečňování státních úkolů. Tak ohromná státní mašinérie jako je organizace socialistické státní správy a spolu s ní ono obrovské množství státních hospodářských podniků a organizací na ni napojených a složitý systém plánování národního hospodářství může splnit svůj úkol pouze tehdy, když uvnitř samé organizace státní správy i v hospodářském aparátu je organizována výkonná, pohotová a konkrétní kontrola, konkrétní prověrka plnění a revize.

Kontrolu možno kvalifikovat buď jako činnost vyšších orgánů státu v rámci jejich řídicí funkce, tj. v souvislosti s prováděním řízení nebo jako činnost zvláštních orgánů státní správy nad orgány a organizacemi jiných resortů. První kontrola je kontrolou vnitřní, druhá je vnější. Vnitřní kontrola slouží potřebám příslušného odvětví (resortní kontrola), činnost vnějších kontrolních orgánů, které jsou nezávislé na řízení příslušného resortu, slouží řízení národního hospodářství jako celku a je orgánem státní správy vykonávána jako její funkce.

Úloha kontroly je vždy výlučně aktivní a všestranná a tím se především liší od inspekce nebo administrativního dozoru. STALIN, když zdůvodňoval zrušení Dělnickorolnické inspekce a její nahrazení komisí sovětské kontroly při Radě lidových komisařů SSSR v r. 1934, vyslovil tento názor: „Před několika lety, kdy naše hospodářská činnost byla jednodušší a méně uspokojivá a kdy bylo možno se spoléhat, že bude možno dohlížet na práci lidových komisařů

³⁹⁾ Zásady organizace kontrol v národním hospodářství, Věstník ministerstva státní kontroly č. 3/1958, str. 17.

⁴⁰⁾ P. STAJNOV a A. S. ANGELOV: Administrativní právo Bulharské lidové republiky, obecná část, Státní nakladatelství — Věda a umění, Sofia 1957, str. 17.

⁴¹⁾ Zásady organizace kontrol v národním hospodářství (Věstník ministerstva státní kontroly č. 3/1958).

a všech hospodářských organizací, byla Dělnickorolnická inspekce na místě. Avšak nyní, kdy naše hospodářská činnost se rozrostla a zkomplikovala a kdy už není třeba a není možno dohlížet na tuto činnost z jednoho ústředí, musí být Dělnickorolnická inspekce reorganizována. Nepotřebujeme nyní inspekci, nýbrž revizi, jak jsou prováděna usnesení ústředních institucí — potřebujeme nyní kontrolu, jak jsou prováděna usnesení ústředních institucí.“⁴²⁾

Z této myšlenky je zřejmá úloha kontroly, která má aktivně hájit zájmy společnosti, chránit socialistické vlastnictví a socialistickou zákonitost⁴³⁾ a nejen pasivně dozírat (provádět „inspekci“), jak jsou plněny zákonné předpisy. Ani prověrka plnění ani revize nejsou omezeny na provádění kontroly plnění zákonů a jiných normativních právních aktů, nýbrž všímají si a zkoumají i jiné stránky hospodářské činnosti státních orgánů, podniků, zařízení a jiných organizací (např. kvalitu pracovníků, hospodářskou účelnost vydávaných prostředků, nedostatky organizační struktury aparátu, při revizích původní doklady a účetní evidenci atd.). Úkolem administrativního dozoru (inspekce apod.) naproti tomu je sledovat pouze socialistickou zákonnost, tzn. jak občané, orgány a organizace dodržují pravidla chování uvedená v lidově demokratických právních předpisech.

S rozvojem a komplikováním hospodářského života lidově demokratického státu dochází k tomu, že sféra inspekce (administrativního dozoru) se na hospodářském poli zužuje a ustupuje všestranné a aktivní kontrole; vnější inspekční orgány dostávají stále více povahu vnějších kontrolních orgánů, sloužících řízení národního hospodářství jako celku. Inspekci (administrativní dozor) nelze podle našeho názoru z hlediska obsahu státní správy pokládat za součást řídicí funkce, nýbrž spíše za projev organizačně-mocenské stránky výkonné a nařizovací činnosti státních orgánů. To ovšem nevylučuje existenci inspekčních orgánů v současném období na úseku národního hospodářství (Státní energetická inspekce atd.), i na jiných úsecích státní správy (např. dopravní inspektorát, státní požární dozor apod.), ale vyjadřuje pouze směr výkonné a nařizovací činnosti orgánů socialistického státu.

Aby byl zabezpečen cíl kontrolní činnosti, tj. provedení aktů vedoucích orgánů strany a řídicích orgánů státu, mají řídicí a mohou mít i kontrolní orgány státní správy oprávnění činit opatření k odstranění nezákonnosti nebo nesprávnosti kontrolované činnosti. Jako řídicí orgány mají orgány státní správy vždy mocenská oprávnění k takovýmto zásahům a jako vnější kontrolní (případně inspekční, dozorčí a jiné) orgány získávají tato mocenská oprávnění na základě zvláštních předpisů (např. ministerstvu státní kontroly přísluší oprávnění dávat závazné pokyny vedoucím pracovníkům úřadů, podniků a jiných státních, družstevních organizací atd. k odstranění zjištěných závad v evidenci, úschově,

⁴²⁾ Zpráva o činnosti ÚV KSSS XVII. sjezdu, Otázky leninismu, Svoboda 1948, str. 467.

⁴³⁾ Viz např. referát s. ŠIROKÉHO na zasedání ÚV KSČ dne 25. 2. 1958 „K novým zásadám řízení národního hospodářství“, příloha Rudého práva, str. 10.

přijímání a vydávání peněžních prostředků a věcných hodnot, jakož i v neplnění zákonů, nařízení a rozhodnutí vlády; přísluší mu oprávnění ukládat kárné tresty těm, kdo tyto závady zavinili atd.).⁴⁴⁾

Takové je naše chápání řídicí činnosti státních orgánů, uskutečňované na základě zákonů a v mezích právních vztahů, pokud jde o její obsah. Toto pojetí řízení jako základního prvku obsahu výkonné a nařizovací činnosti není tedy juristické, neboť státní správu vůbec nelze pochopit a vysvětlit jen jako výkon moci (pravomoci), tj. pouze jako činnost mocenskou a právní.

§ 3. ORGANIZOVÁNÍ JAKO OBSAHOVÝ PRVEK VÝKONNÉ A NAŘIZOVACÍ ČINNOSTI

Druhým základním prvkem lidově demokratické státní správy je činnost organizující neboli organizování.

Organizační činnost státních orgánů je nejkonkrétnější a nejbezprostřednější stránkou výkonné a nařizovací činnosti, kterou státní orgány vyvíjejí, je tou funkcí lidově demokratické státní správy, kterou se projevuje bezprostřední a konkrétní charakter této formy činnosti lidově demokratického státu. Organizující činnost lze proto nazvat bezprostřední státní správou. Organizační práci uskutečňují státní orgány úkoly lidově demokratické státní správy přímo a prakticky a je možno říci, že v organizování je těžiště výkonné a nařizovací činnosti státních orgánů. Organizování je tou stránkou lidově demokratické státní správy, která je nejenom nejrozsáhlejší a nejrozmanitější, nýbrž také nejprůzračnější pro lidově demokratickou státní správu.

Jako činnost státních orgánů je organizování podřízeno politice komunistické strany a lidově demokratického státu. Organizační činností státních orgánů se pomáhají vytvářet, měnit a rušit a přímo se realizují organizační formy společenských vztahů (např. výrobních a hospodářských, politických, právních, mravních) ve směru, který prospívá politice komunistické strany, Národní fronty a lidově demokratického státu. Organizační činnost nelze tedy chápat jako nějakou samoučelnou techniku.

Ve správním právu organizováním rozumíme nepřetržitou konkrétní činnost, prováděnou orgány lidově demokratického státu na základě zákonů a normativních aktů státní správy za účelem dosažení státních cílů, sledovaných zákony.

Organizování z jedné strany předchází řízení. Jako příklad lze uvést činnost spojenou s vytvářením, reorganizací nebo likvidací státních orgánů, se stanovením nebo změnou organizační struktury, výběr a rozmísťování kádrů, činnost spojenou s opatrováním hmotných prostředků při zřizování těchto orgánů, se schvalováním organizačních řádů a statutů orgánů a organizaci státu, zavádění souladu do činnosti různých orgánů státní správy a podřízených orga-

⁴⁴⁾ Viz § 2 odst. 2 písm. c a d) vl. nař. č. 38/1952 Sb. o změně a doplnění vl. nař. č. 73/1951 Sb., kterým se zřizuje ministerstvo státní kontroly.

nizací na základě stanovených vzájemných právních vztahů, zejména neustálá a plynulá koordinace jejich činnosti atd. Jde tedy o vytvoření předpokladů pro činnost státních orgánů vůbec.

Daleko převažující jsou však případy, kdy organizování následuje po řízení jako vyššími státními orgány řízená konkrétní činnost směřující k bezprostřednímu působení orgánů státní správy, k uskutečnění státních úkolů na základě zákonů a k jejich provedení za použití státních mocenských oprávnění a prostředků.⁴⁵⁾ Uvedeme opravdu jen některé příklady: opatření k povzbuzování a soutěžení, opatření k materiální zainteresovanosti pracujících, opatření k rozvíjení masově organizační práce, opatření administrativně technická, administrativně finanční apod., provádění evidence a statistiky, rozhodování ve správním řízení, úřední ověřování faktů nebo správních aktů, povolování nebo zákaz určité činnosti osobám a organizacím atd. To vše je činnost, kterou se přímo organizují vztahy ve společnosti.

V životě státu jsou ovšem řízení a organizování nejenom spojeny, ale vzájemně se i překrývají, neboť jde o dvě stránky, dva prvky jedné a téže výkonné nařizovací činnosti. Tak např. přímé řízení podniků a zařízení radou národního výboru souvisí s konkrétními opatřeními v těchto podnicích, koordinace činnosti různých orgánů státní správy je často současně jejich přímým řízením apod. Rozmanitost organizující činnosti státních orgánů, vyvíjejících státní správu, která vyplývá z množství úkolů lidově demokratické státní správy, je v zákonech a jiných normativních aktech vyjádřena nejrůznějšími výrazy a termíny jako zajišťovat, vykonávat, pomáhat, provádět, starat se, pečovat, obstarávat, činit opatření, rozhodovat atd.

Organizující činnost státních orgánů je vždy projevem státní vůle, vyjádřené v zákonných a jiných aktech státu. Organizování lze charakterizovat jako státní správu proto, že je spojena s možností (pravomocí) nebo s nutností (povinností) orgánů lidově demokratického státu vydávat jednostranné individuální akty ke splnění zákonem stanovených povinností nebo práv a oprávněných zájmů a případně povinnosti vynucovat donucovací mocí státu. Organizační činnost je tedy spojena s mocenskými oprávněními státních orgánů vydávat příkazy jménem státu, jimiž se subjektům v zákonných předpisech uvedeným něco ukládá, přiznává, povoluje, zamítá apod., jimiž se nějaká věc mocensky zajišťuje, uskutečňují se právní normy, provádějí se opatření apod. Spojení s výkonem moci, které se projevuje jednostranným nařizováním a prikazováním státních orgánů, jež je adresováno v zákoně uvedeným subjektům, tvoří mocensko-právní stránku organizační činnosti jako prvku lidově demokratické státní správy.⁴⁶⁾

⁴⁵⁾ Srovnej např., co o organizování říkají P. STAJNOV a A. S. ANGELOV: Administrativní právo Bulharské lidové republiky, obecná část, Státní nakladatelství — Věda a umění, Sofia 1957, viz str. 14.

⁴⁶⁾ S pojmem organizační činnosti se přirozeně setkáváme nejen ve státním aparátu, ale např.

Zvláštním druhem organizační činnosti státních orgánů je ta jejich činnost, kdy se uskutečňování zákonů a jiných normativních aktů děje cestou práva, tedy právní činností, kde celý postup, metody a prostředky jsou určeny správním právem (např. rozhodování ve správním řízení). Ani tuto činnost nelze chápat z hlediska obsahu jako výkon moci, ale v prvé řadě jako činnost organizující, neboť jejím cílem je vytvářet nebo napomáhat vytváření nových společenských vztahů prospěšných socialismu. Organizačně právní a zároveň mocensko-donucující povahu má také ta činnost orgánů lidově demokratického státu, při níž státní orgány na základě zákonů a v mezích své pravomoci provádějí opatření k nucenému výkonu správních aktů (např. správní exekuce k vydobytí peněžitých a nepeněžitých nároků) nebo při níž v průběhu plnění úkolů státní správy zjišťují porušení zákonných ustanovení a ukládají správní nebo případně disciplinární tresty.

Organizující činnost státních orgánů se ve společnosti projevuje také jako organizování dobrovolné činnosti mas při plnění společenských úkolů státu a pracujících. Tato činnost, nazývaná masově organizační činností, je nejpriznačnějším rysem organizační činnosti státních orgánů v socialistickém státě, je výrazem třídní povahy diktatury proletariátu jako ve stát organizovaného pracujícího lidu v čele s dělnickou třídou, jako lidové organizace v nejvlastnějším slova smyslu.⁴⁷⁾ Masově organizační činností jsou pracující přitahováni trvale a rozhodujícím způsobem k účasti na správě státu a řízení národního hospodářství. Předpokladem a zárukou masově organizační práce orgánů státní správy je zejména to, že politickým základem státní moci jsou nejmasovější organizace pracujícího lidu zastupitelské povahy, tj. lidem volené, lidem kontrolované a lidem odvolatelné národní výbory, Národní shromáždění a Slovenská národní rada, a zejména, že politickým základem jsou také jiné masové společenské organizace pracujících, sdružené v Národní frontě (odbory, svaz mládeže, jiné politické strany, případně další organizace vedené komunistickou stranou).

Lidově demokratická státní správa je nejenom projevem státní vůle a má nejenom třídní, politický a mocensko-právní aspekt, ale jako správa je určitou prací, určitou stálou činností státních orgánů, která má svou administrativně

i v hospodářském aparátu, v různých státních organizacích, družstvech a společenských organizacích. Organizační činnost vyvíjejí např. vedení podniku, provozu a mistří, předseda či vedoucí pracovních skupin družstva, správa nemocnice a zdravotní personál, správa školy a učitelé, náčelníci vojenských jednotek a jejich součástí, orgány masových a jiných dobrovolných společenských organizací apod. V tomto případě nejde o státní správu jako formu uskutečňování funkcí státu. Tato organizační činnost není vyvíjena jménem státu, i když z moci státu a vůle státu; nejde tedy o činnost státních orgánů, a to nezávisle na tom, zda tato organizační pravomoc je založena zákonnými předpisy či nikoliv (např. u státních organizací, ale i u dobrovolných organizací apod.); tato činnost může být vyvíjena v zásadě pouze uvnitř příslušných organizací a není proto státní správou ve smyslu formy uskutečňování funkcí státu.

⁴⁷⁾ Srov. referát s. Novotného na XI. sjezdu KSČ, příloha RP, str. 17.

technickou stránku. Jako praktické provádění řízení (např. plánování) organizování, evidence a kontroly se neobejde bez materiálních náležitostí a administrativně technických úkonů při realizaci úkolů lidově demokratické státní správy, jež jsou státním orgánům uloženy. Materiální náležitosti a administrativně technické úkony se ve spojení s řídicí, organizující a kontrolní činností státních orgánů a s výkonem moci stávají důležitým nástrojem plnění úkolů lidově demokratické státní správy (např. zkoumání prvotních a účetních докладů při revizích, manipulace se spisy při vydávání aktů státní správy, sbírání statistických materiálů apod.).⁴⁸⁾

* * *

Uvedli jsme svůj názor na to, v čem spatřujeme obsah výkonné a nařizovací činnosti a jaké jsou hlavní prvky. Přitom nám přirozeně nešlo o rozbor — tím méně hlubší — problematiky jednotlivých prvků obsahu lidově demokratické státní správy, ale o vyložení povahy a obsahu této základní formy činnosti orgánů státní správy a o pokus vysvětlit, na co se podle našeho názoru třeba při zkoumání obsahu socialistické státní správy z hlediska směru jejího vývoje soustředit. Snažili jsme se dokázat nezbytnost zkoumání takových prvků socialistické státní správy jako jsou řízení, organizování a kontrola a také principiální odlišnost obsahu socialistické státní správy od vrchnostenského, policejního a administrativně právního obsahu buržoazní státní správy.

Vysvětlení obsahu lidově demokratické státní správy, tj. řídicí, organizující a popřípadě i kontrolní činnosti státních orgánů pomáhá nám chápat organizaci státní správy a to jak pokud jde o pojem orgánu státní správy, tak pokud jde o systém organizace státní správy. Obsah výkonné a nařizovací činnosti mění povahu státních orgánů, zastupitelských orgánů státní moci a zejména orgánů státní správy, které tuto činnost převážně vyvíjejí. Zastupitelské orgány státní moci (např. národní výbory) a převážná část orgánů státní správy mají povahu takových státních orgánů, jejichž mocenská oprávnění jsou především úzce spjata s řízením, organizováním a kontrolou národního hospodářství, hospodářských odvětví, úseků, podniků a zařízení, družstev a jiných hospodařících subjektů, případně orgánů, jejichž úkolem je řízení a provádění kulturní revoluce ve společnosti, a to vždy jako orgány pracujícího lidu a nejsou to orgány vrchnostenské nebo policejní. Změněna je i povaha těch státních orgánů, které provádějí úkoly státu v ostatních oborech státní správy (např. bezpečnostních orgánů, orgánů vojenské správy, orgánů vnitřní správy apod.).

⁴⁸⁾ P. LEVIT říká, že „V. I. Lenin zhodnotil a zdůraznil politický a mocenský význam právě těch úkolů a činnosti státního aparátu, které bývají někdy označovány jako «pouhé» administrativně-technické úkony. Zvláště vyzvedl důležitost registrace, evidence a kontroly pro státní moc dělnické třídy.“ („Účast pracujících mas na správě státu jako zásada organizace a činnosti socialistického státu“, Stát a právo 1957, str. 6—7.)

Z uvedeného je také zřejmé, že cíl socialistické státní správy je shodný s cílem činnosti společenských organizací a že socialistická státní správa je součástí jednotné a komunistickou stranou vedené organizované činnosti státních a hospodářských orgánů, odborů, družstev, organizací mládeže a jiných společenských organizací směřující k dovršení výstavby socialismu a k postupnému přechodu ke komunismu v naší zemi.

РЕЗЮМЕ

Народно-демократическое государственное управление или же исполнительная и распорядительная деятельность органов народно-демократического государства является практическим осуществлением задач, которые вытекают из классового существа, миссии и функций народно-демократического социалистического государства и которые возложены на государственные органы законами государства. Задачи народно-демократического государственного управления проявляются в его содержании и придают государственному управлению некоторые характерные по содержанию элементы, отличающиеся от государственного управления эксплуататорского, в частности, буржуазного государства.

Под относящимися к содержанию элементами мы подразумеваем те функции исполнительной и распорядительной деятельности народно-демократических государственных органов, которые выражают главное направление деятельности, главные стороны народно-демократического государственного управления. В исполнительной и распорядительной деятельности органов народно-демократического социалистического государства необходимо, по нашему мнению, различать две основные группы. Таковыми являются, с одной стороны, функция „руководства“ (деятельность по руководству) и, с другой стороны, функция „организования“ (организующая деятельность). К ним можно присоединить еще функцию „контроля“ (контрольная деятельность) с той оговоркой, что в социалистическом государстве контроль нужно понимать и применять во всех случаях как составную часть руководства.

Под руководством в административном праве подразумеваем определение направления, даваемого одним государственным органом другому государственному органу (другим государственным органам), организациям или всем гражданам, для той деятельности и поведения, которую эти субъекты развивают. Предпосылку этой руководящей деятельности составляет то, чтобы на основании законных предписаний один государственный орган был поставлен над другими органами или определенными организациями и гражданами, чтобы волеизъявление руководящего органа превышало волеизъявление руководимого субъекта; этим достигается то, что определенные государственные органы руководят, определяют направление, тогда как другие государственные органы, организации или граждане обязаны подчиняться. В народно-демократическом государстве руководство проявляется, в частности, в осуществлении хозяйственного планирования, которое на основе закона о народно-хозяйственном плане осуществляют, в частности, органы государственного управления (министерства, советы национальных комитетов и т. п.). Контрольная деятельность является видом руководства, имеющим целью проверять, насколько линия руководства проводится в жизнь и потому организация контрольной деятельности по существу исчерпывается в данный период организацией руководства народным хозяйством и общественной жизнью вообще.

Наиболее конкретной и наиболее непосредственной стороной исполнительной и распорядительной деятельности, развиваемой государственными органами, является организование. Организование в большинстве случаев следует за руководством, как верховными государственными органами руководимая конкретная деятельность, направленная на непосредственное воздействие органов государственного управления на осуществление

государственных задач, на основании законов и для их проведения в жизнь, при использовании государственных правомочий власти и средств.

Для народно-демократического государственного управления характерно то, что правомочия власти государственных органов, которые развивают это управление, по преимуществу неразрывно связаны с положительным экономическим руководством, организацией и контролем, с культурно-воспитательной деятельностью и с организовыванием добровольного участия трудящихся в выполнении хозяйственных и культурных задач государства; аналогично с этим и в других секторах государственного управления (например, обороны страны, безопасности, внутреннего управления и т. п.) государственное управление проявляется в первую очередь в качестве руководящей и организующей, или же контрольной деятельности, направленной на исполнение задач государственных органов в обществе. Народно-демократическое государственное управление находится в остром противоречии с полицейской, начальственной и негативной деятельностью органов буржуазного государства, заключающейся в одном только издании приказов и запретов для субъектов, которым указывают, что они могут или не могут делать, как обязаны „вести себя“ и т. п.

Народно-демократическое государственное управление является составной частью единой и коммунистической партией руководимой организованной деятельности государственных и хозяйственных (культурных или других) органов, профсоюзов, кооперативов, организаций молодежи и других общественных организаций, которые принимают участие в организации общественной жизни, направленной на завершение строительства социализма и на постепенный переход к коммунизму в нашей стране. Но в отличие от общественных организаций, функции „руководства“, „организовывания“ и „контроля“, осуществляемые государственными органами, возникают всегда в сочетании с правомочиями государства на власть в отношении субъектов, законом установленных, и эта деятельность осуществляется всегда на основании законов и для их проведения в жизнь.

ZUSAMMENFASSUNG

Die volksdemokratische Staatsverwaltung, oder die Vollzugs- und Verordnungstätigkeit der Organe des volksdemokratischen Staates, ist die praktische Ausführung jener Aufgaben, welche aus dem Klassenwesen, der Bestimmung und der Funktion des volksdemokratischen sozialistischen Staates entspringen und welche den Staatsorganen durch die Staatsgesetze auferlegt sind. Die Aufgaben der volksdemokratischen Staatsverwaltung zeigen sich in ihrem Inhalt und prägen der Staatsverwaltung charakteristische inhaltliche Züge auf, welche sie von der Staatsverwaltung des Ausbeuterstaates, insbesondere des Bourgeoisstaates, unterscheiden.

Unter den inhaltlichen Elementen verstehen wir die Funktionen der Exekutiv- und Verordnungstätigkeit der volksdemokratischen Staatsorgane, welche die Hauptrichtung der Tätigkeit und die wichtigsten Seiten der volksdemokratischen Staatsverwaltung ausdrücken. Unserer Meinung nach müssen zwei fundamentale Gruppen von Vollzugs- und Verordnungstätigkeit der Organe des volksdemokratischen sozialistischen Staates unterschieden werden: Es handelt sich einerseits um die Funktion des Leitens (die leitende Tätigkeit), andererseits um die Funktion des Organisierens (die organisierende Tätigkeit). Zu diesen beiden Funktionen kann noch die Funktion der Kontrolle (die Kontrolltätigkeit) hinzugefügt werden, jedoch mit der Einschränkung, daß im sozialistischen Staat die Kontrolle immer als Bestandteil der leitenden Funktion angesehen und angewendet werden muß.

Unter dem Begriff des Leitens verstehen wir im Verwaltungsrecht die Bestimmung der Richtung für die Tätigkeit und das Verhalten gewisser Subjekte, welche ein Staatsorgan dem anderen (oder anderen Staatsorganen), Organisationen oder allen Bürgern gibt. Voraussetzung dieser leitenden Tätigkeit ist, daß durch die gesetzlichen Vorschriften ein Staatsorgan dem an-

deren oder gewissen Organisationen und den Bürgern übergeordnet ist, daß die Willensäußerung des leitenden Organs die Willensäußerungen des geleiteten Organs übertrifft; hierdurch wird erreicht, daß bestimmte Staatsorgane leiten, die Richtung bestimmen, andere Staatsorgane, Organisationen oder die Bürger verpflichtet sind sich den Anordnungen zufügen. In dem volksdemokratischen Staat besteht das Leiten besonders in der Wirtschaftsplanung, welche insbesondere die Organe der Staatsverwaltung (die Ministerien, die Räte der Nationalausschüsse u. ä.) auf Grund des Gesetzes über den Volkswirtschaftsplan verwirklichen. Die Kontrolle ist eine Art von Leiten, deren Aufgabe es ist zu prüfen, inwieweit die leitende Linie im Leben in die Wirklichkeit umgesetzt wird; deswegen ist zur Zeit die Organisation der Kontrolltätigkeit im wesentlichen durch die Organisation der Lenkung der Volkswirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens bestimmt.

Die konkreteste und die unmittelbarste Seite der Vollzugs- und Verordnungstätigkeit, welche den Staatsorganen obliegt, ist das Organisieren. Das Organisieren folgt gewöhnlich dem Lenken nach; es besteht in der konkreten, durch die höheren Organe bestimmten, Tätigkeiten, welche dahin abzielen durch unmittelbare Tätigkeit der Verwaltungsorgane auf Grund der Gesetze und zu deren Durchführung die staatlichen Aufgaben unter Benützung der Machtbefugnisse und Machtmittel zu verwirklichen.

Für die volksdemokratische Staatsverwaltung ist es bezeichnend, daß die Machtbefugnisse der Staatsorgane, welche sie ausführen, größtenteils untrennbar mit der positiven Wirtschaftsleitung, der Organisation und der Kontrolle sowie mit der kulturellen Erziehungstätigkeit und mit der Organisation der freiwilligen Anteilnahme der Arbeitenden an der Erfüllung der wirtschaftlichen und kulturellen Aufgaben des Staates verbunden sind. In ähnlicher Weise manifestiert sich auch auf anderen Gebieten (z. B. in der Landesverteidigung, im Sicherheitsdienst, in der inneren Verwaltung u. ä.) die Staatsverwaltung in erster Linie als leitende und organisierende, gegebenenfalls kontrollierende Tätigkeit zur Erfüllung der Aufgaben der Staatsorgane in der Gesellschaft. Die volksdemokratische Staatsverwaltung steht in krassem Gegensatz zur negativen Polizei- und Obrigkeitstätigkeit der Organe des bürgerlichen Staates, welche nur Befehle und Verbote erlassen, den Pflichtsubjekten vorschreiben, was sie tun dürfen und was sie nicht tun dürfen, wie sie sich pflichtgemäß zu verhalten haben u. ä.

Die Volksdemokratische Staatsverwaltung ist ein Bestandteil der einheitlichen und durch die Kommunistische Partei geleiteten Organisationstätigkeit der Staats- und Wirtschaftsorgane (sowie auch der kulturellen und anderen Institutionen), der Gewerkschaften, der Genossenschaften, der Jugendorganisationen und anderer Gesellschaftsorganisationen, welche an der Organisation des gesellschaftlichen Lebens teilnehmen und welche die Vollendung des sozialistischen Aufbaus und den allmählichen Übergang zum Kommunismus in unserem Lande erstreben. Die Funktion des Leitens, Organisierens und der Kontrolle, welche die Staatsorgane verwirklichen, ist zum Unterschied von den gesellschaftlichen Organisationen immer mit den Machtbefugnissen des Staates gegenüber den durch das Gesetz bestimmten Subjekten verbunden und diese Tätigkeit geht immer auf Grund der Gesetze und zu deren Durchführung vorstatten.