

Igor Palúš

PRIAME FORMY ÚČASTI OBČANOV NA ČINNOSTI
ORGÁNOV ŠTÁTNEJ MOCI A SPRÁVY V ČSSR

Plánovité riadenie spoločenských procesov, jeho neustále prehľbovanie, zdokonaľovanie a zvedčovanie vo všetkých oblastiach života spoločnosti predstavuje jeden z ústredných problémov v procese výstavby rozvinutého socializmu w ČSSR. Práve pri uplatňovaní a využívaní predností socializmu vystupuje do popredia význam riadenia, jeho efektívnosti a kvality, pretože „riadenie je sila – ako zdôrazňoval K. Marx – ktorá uvádza do súladu individuálne činnosti a vykonáva všetky funkcie, vyplývajúce z pohybu celého výrobného telesa na rozdiel od pohybu jeho samostatných orgánov”¹. Skúsenosti dokazujú, že vývoj socialistických vzťahov, produktom ktorých je ľudská osobnosť ako najvyššia sociálna hodnota, ktorej slúži spoločenská výroba, politická organizácia i právny systém – je bezprostredne determinovaný dynamikou socialistického charakteru riadiacich procesov, osobitne procesov stranického vedenia a riadenia.

Marxisticko-leninská teória a prax socialistickej výstavby potvrdili, že celospoločenské riadenie môže plniť a rozvinúť svoju funkciu len za predpokladu existencie vedúcej úlohy marxisticko-leninskej strany, ktorá je riadiacim jadrom a usmerňujúcou silou riadenia spoločenských procesov v socialistickej spoločnosti. Hlavným nástrojom realizácie úloh socialistických premien je socialistický štát, ako politická organizácia robotníckej triedy a všetkých pracujúcich, zabezpečujúci skutočnú vládu ľudu. Plnenie úloh súvisiacich s budovaním rozvinutého socializmu zabezpečuje štát prostredníctvom štátnych orgánov a spoločenských organizácií, v systéme ktorých majú prioritné postavenie zastupiteľské zbory ako orgány štátnej moci, tvoriace chrbtovú kosť štátneho mechanizmu československej socialistickej federácie.

Úlohy, ktoré socialistický štát musí v období budovania rozvinutej socialistickej spoločnosti plniť sú take rozsiahle a rôznorodé, že ich realizáciu

¹ K. Marx, *Kapitál I*, Bratislava SVPL 1955, s. 358.

si nemožno predstaviť bez zapojenia občanov do procesu riešenia a plnenia týchto úloh. V tvorivej činnosti ľudí, v ich aktívnej účasti na správe spoločenských vecí, riadení štátu a národného hospodárstva, má socialistická spoločnosť svoje najvlastnejšie, stále sa obnovujúce a nevyčerpatelné zdroje ďalšieho rozvoja. Preto KSC považuje obetavú prácu ľudí a ich uvedomelú účasť na tvorbe a realizácii politiky strany a štátu za najcennejšie bohatstvo našej spoločnosti a v súlade s tým chápe výchovu a rozvíjanie rôznych foriem spoločensko-politickej aktivity občanov spojenej s budovaním rozvinutého socializmu, za jednu zo svojich konštantných úloh.

V naznačenom ponímaní je obsiahnutý objektívny prvoľ vývoja socializmu ako spoločensko-ekonomickej formácie vychádzajúci z marxisticko-leninského učenia o tvorivej úlohe ľudových mäs v historickom vývoji, ako aj vlastného presvedčenia klasikov – a prax ho plne potvrdzuje – o tom, že „socializmus sa nevybuduje podľa smerníc zhora“, pretože „socializmus je živý, tvorivý, je výtvorom samých ľudových mäs“².

Na tejto báze V. I. Lenin sformuloval koncepciu účasti pracujúcich na riadení socialistickej spoločnosti v zmysle „spojenia produktívnej práce všetkých s účasťou všetkých na riadení štátu“³. Tým vyjadril principiálnu tézu o nerozlučnej spätosti účasti pracujúcich na riadení socialistickej spoločnosti so štruktúrou socialistických mocenskopolitických vzťahov podmienených vzťahmi ekonomickými. Takto chápaná účasť občanov na riadení spoločenských a štátnych záležitostí vystupuje ako nezastupiteľný atribút suverenity ľudu v spoločnosti založenej na socialistickom vlastníctve výrobných prostriedkov, zbližovaní zložiek sociálnotriednej štruktúry, ako aj jednoty vedeckého riadenia spoločenských procesov a demokracie.

Uvedené skutočnosti predstavujú základ, ktorý umožňuje, aby robotnícka trieda a ňou vedení pracujúci pod vedením komunistickej strany priamo, alebo prostredníctvom štátnych orgánov či spoločenských organizácií vystupovali ako subjekt štátnej moci v socialistickom štáte a v dôsledku toho rozhodujúcim spôsobom vplývali na obsah sociálneho riadenia socialistickej spoločnosti. Tento proces prebieha v podobe uplatňovania organickej jednoty foriem zastupiteľskej a priamej demokracie, štátnych a neštátnych metód riadenia. Štátne orgány socialistického štátu sú svojim sociálno-triednym zložením, smermi činnosti i politickým poslaním bytostne spojené so zapájaním širokého okruhu občanov do ich riadiacej činnosti. Rovnako spoločenské organizácie pracujúcich vyvíjajú svoje pôsobenie na báze všestranného rozvíjania tvorivej aktivity a iniciatívy pracujúcich, na snahe zapojiť ich do riadenia spoločenských procesov v miestnom i celoštátnom meradle⁴.

² V. I. Lenin, *Spisy*, zv. 26, Bratislava 1955, s. 258.

³ V. I. Lenin, *Marxizmus o štátu*, Praha, SNPL 1959, s. 137.

⁴ Porovnaj: V. Chaloupka, *Leninská koncepcia účasti pracujúcich na riadení socialistickej spoločnosti*, „Nová Mysl“ 1983, č. 5, s. 104.

Leninská koncepcia účasti občanov na riadení spoločenských procesov vystupuje ako imanentná súčasť socialistického spoločenského a národno-štátneho zriadenia a zároveň ako významný znak ich demokratickosti, efektívnosti i stability. Leninská požiadavka, aby „každý predstaviteľ masy, každý občan sa mohol zúčastňovať na voľbe svojich zástupcov, pri prorokovaní“ nachádza svoje reálne vyjadrenie v socialistickej koncepcii tvorby a činnosti zastupiteľských orgánov a uplatňovaní prvkov priameho demokratizmu v praxi. V relácii týchto konštatovaní si v predloženom článku kladieme za cieľ analyzovať účasť pracujúcich na činnosti orgánov štátnej moci a správy, osobitne národných výborov, v systéme riadenia československej federácie, pričom mienime hodnotiť daný stav i ďalšie perspektívy z hľadiska efektívnosti účasti občanov ako reálnej možnosti ovplyvňovať chod spoločenských procesov v podmienkach československej federácie na úrovni celospoločenskej i miestnej. Zaujímať nás pritom budú formy priamej účasti občanov na činnosti spomínaných orgánov.

Už z povahy veci a hlavno postavenia a rozsahu právomoci orgánov štátnej moci a správy na najvyššej a miestnej úrovni vyplýva, že priama účasť občanov na ich činnosti bude rozdielna a zároveň bohatšia a rôznorodejšia na úrovni miestnej. Analyzovať účasť občanov na činnosti najvyšších orgánov štátnej moci a správy znamená upriamiť pozornosť na činnosť komisií vytváraných na úrovni snemovní Federálneho zhromaždenia a národných rád, ako aj činnosť poradných, iniciatívnych a koordinačných orgánov pôsobiacich pri vláde ČSSR a vládach národných republik, ministerstvách a iných ústredných orgánov štátnej správy.

Snemovne a výbory Federálneho zhromaždenia i Česká a Slovenská národná rada si vytvárajú stále alebo dočasné komisie, v ktorých sú okrem poslancov zastúpení aj predstavitelia spoločenskej praxe a vedy. Činnosť uvedených komisií je vo väčšine prípadov aktuálna v súvislosti s navrhovanými legislatívnymi úpravami, kedy vypracovávajú rôzne stanoviská, prípadne pripravujú podklady pre prácu výborov snemovní. Z uvedeného je vidieť, že účasť občanov na práci komisií je podmienená prvkom odbornosti, čo je vzhľadom na pracovné zameranie a úlohy komisií celkom pochopiteľné. Podobný charakter má aj účasť vedeckých pracovníkov a iných pracovníkov hospodárskeho a kultúrneho života na rokovaní výborov snemovní Federálneho zhromaždenia a výborov národných rád, kde sa im môže udeliť slovo a zaujať kvalifikované stanovisko či názor k prerokovaným problémom a otázkam.

Za priamu – aj keď modifikovanú – účasť občanov na činnosti najvyšších orgánov štátnej moci socialistického štátu možno považovať referendum či všeľudové hlasovanie, ktoré fixujú ústavy niektorých socialistických krajín. Ako je známe ide o účasť občanov na tvorbe zákonov, ktorú v takejto podobe naša ústavná prax nepozná. Málo však v posledných rokoch využíva aj ďalšiu

formu zapájania pracujúcich do procesu tvorby právnych noriem – všel'udovú diskusiu. Nazdávame sa, že je to na škodu veci, pretože všel'udová diskusia je prostriedkom zvyšovania aktivity pracujúcich a zároveň má nezastupiteľný význam v procese formovania a prehlbovania socialistického právneho vedomia, keďže umožňuje širokým vrstvám občanov vystupovať v úlohe normotvorcu, kvalifikovane zaujímať stanoviská k rozhodujúcim otázkam života spoločnosti a štátu, čím napomáha rozvoju politickej i právnej vyspelosti pracujúcich⁵.

Podstatne mnohostranejšia je účasť občanov na činnosti najvyšších orgánov štátnej správy, aj keď pravda, tu tiež treba zdôrazniť požiadavku odbornosti ako veľmi závažnú. Na tejto báze je realizované zastúpenie pracovníkov zainteresovaných štátnych orgánov alebo hospodárskych organizácií a hlavne predstaviteľ'ov vedeckých pracovísk a škôl v poradných, iniciatívnych a koordinačných orgánoch vytváraných vládou ČSSR v záujme zabezpečenia chodu vládnych prác a vládnej činnosti. Ide o rôzne komisie či inak pomenované orgány, ktoré majú z hľadiska trvania stály alebo dočasný charakter. Ich postavenie upravuje spravidla štatút schválený vládou. Tieto poradné orgány nie sú poverené právomocou vykonávať štátnu správu, avšak majú veľký význam pre koordináciu prípravy a realizácie jednotnej štátnej politiky. Z pohľadu nami skúmanej problematiky je zásadné, že ako kolektívne orgány umožňujú na širšej základni využiť prednosti kolektívneho prerokovania a posudzovania záležitostí štátnej správy. Pritom ich chod zabezpečuje spravidla odborný aparát Úradu predsedníctva vlády ČSSR. Medzi poradné orgány pôsobiace pri vláde ČSSR na uvedených zásadách možno napríklad zaradiť: Legislatívnu radu, Výbor pre koordináciu vedeckotechnického rozvoja, Vládnu komisiu pre výstavbu a rozvoj televízie a rozhlasu, Koordináciu komisiu vlády ČSSR pre národné výbory, Radu pre životné prostredie, Vládny výbor pre bezpečnosť cestnej premávky a ďalšie.

Podobne sú vytvorené pre širšie odborné posúdenie návrhov, ktoré majú byť prejednané a rozhodnuté vo vláde, rôzne pomocné orgány aj pri vládach republík. Spomenúť treba hlavno: Radu pre národné výbory, Legislatívnu radu, Radu pre národnosti, Vládny výbor pre plánovité riadenie národného hospodárstva, Radu pre životné prostredie.

Poradné orgány sú vytvorené aj v rámci organizačnej štruktúry ministerstiev. Najvýznamnejšími sú kolégiá ministra, v ktorých sú okrem pracovníkov príslušného ministerstva zastúpení aj predstavitelia spoločenskej, hospodárskej, kultúrnej či sociálnej praxe a vedy. Pri ministerstvách pôsobia aj iné poradné orgány, ktoré môžu byť trvalé alebo dočasné, z hľadiska časového, orgány všeobecne zamerané alebo majúce v tomto smere špeciálny záber

⁵ Blížšie pozri: I. Palúš, *Účasť občanov na riadení socialistického štátu*, „Právny obzor“ 1983, č. 10, s. 854.

pôsobenia, z hľadiska obsahového. Možno sem príkladom zaradiť technicko-ekonomickú radu posudzujúcu dôležité otázky rozvoja techniky a ekonomiky odvetvia (ide o výrobné ministerstvá), vedeckú radu činnú ako poradný orgán vytvorený ministrom zdravotníctva a iné.

Špecifické poradné orgány si vytvárajú národné ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy, ktoré sú činné výlučne v kompetencii patriacej obom republikám. Tieto poradné orgány koordinačného charakteru úzko spolupracujú najmä pri prerokovávaní otázok vyžadujúcich si jednotný postup v oboch republikách, prípadne ak ide o veci, ktoré je nutné zabezpečovať spoločne. Medzi takéto spoločné koordinačné orgány patria: Rada pre stavebníctvo, Rada pre lesné a vodné hospodárstvo, Rada pre školstvo, Rada pre zdravotníctvo, Rada pre kultúru a Rada pre obchod.

Národné výbory ako miestne orgány štátnej moci a správy najužšie spojené s pracujúcimi vytvárajú široký priestor pre aktívnu účasť občanov na riadení štátu a správe spoločnosti. Preto nie náhodou je účasť pracujúcich na ich činnosti považovaná za jeden zo základných princípov vystavby a činnosti týchto štátnych orgánov. Z hľadiska politického chápania realizácie princípu socialistickej demokracie možno konštatovať, že práve v ňom sa odzrkadľuje marxistické chápanie suverenity ľudu ako reálnej moci ľudu v spoločnosti a štáte. V danej rovine princíp socialistickej demokracie odzrkadľuje právo občanov podieľať sa prostredníctvom národných výborov na riešení celospoločenských záležitostí formou reprezentatívnej demokracie, alebo priamo v činnosti národných výborov ako miestnych orgánov štátnej moci a správy v systéme riadenia československej federácie.

V naznačenom smere pripadá dôležitá úloha plenárnym zasadnutiam, ktoré svojim postavením a zložením vyjadrujú ľudový obsah socialistickej štátnej moci v miestnych podmienkach. Ich prostredníctvom, ako aj cez pomocné orgány, ktoré si vytvárajú sa do činnosti národných výborov zapájajú široké vrstvy pracujúcich, čím majú možnosť priamej účasti na riešení záležitostí nielen miestneho, ale i celospoločenského dosahu.

Zásada verejnosti charakterizujúca priebeh plenárnych zasadnutí je prvotným predpokladom faktickej účasti občanov na činnosti národných výborov a je v tom zmysle reálnym vyjadrením Leninom vyslovenej požiadavky spojenia produktívnej práce pracujúcich s ich účasťou na riadení štátu. Možnosť občanov začastňovať sa plenárnymi zasadnutiami, vystupovať v diskusii a tak priamo ovplyvňovať riešenie prerokovávaných problémov a otázok je výrazom reálnosti socialistického demokratizmu, ktorý však veľmi úzko súvisí so samotným rozvinutím úlohy plenárnych zasadnutí v systéme riadenia spoločenských procesov v miestnych podmienkach. V tomto duchu je nutné chápať aj posledné legislatívne úpravy dopĺňujúce zákon o národných výborov č. 69/1967 Zb.

Citovaná novelizácia zákona o národných výboroch (máme na mysli hlavne zákon SNR č. 139/1982 Zb.) vytvára priestor pro zvýšenie vplyvu plenárnych zasadaní na komplexný rozvoj príslušných územných obvodov a to hlavne dôslednejším uplatňovaním ich pôsobnosti pri riešení základných otázok hospodárskej, kultúrnej, zdravotnej a sociálnej výstavby. V tejto súvislosti sa zvýšila a posilnila ich koordinačná a kontrolná funkcia pri rozvoji územného obvodu a to aj vo vzťahu k takým organizáciám a inštitúciám, ktoré národný výbor nariadi. Ide o to, aby právo tieto organizácie v zásadných otázkach dôsledne rešpektovali uznesenie národného výboru a považovali ich v škále rôznych uznesení a dôvodov za prioritné. Táto požiadavka je vyvolaná hlavne stále zložitejšími ekonomickými väzbami v jednotlivých oblastiach, ako aj vzájomnou podmienenosťou a náväznosťou faktorov nielen ekonomických, ale aj politických a sociálnych.

V relácii naznačených skutočností a v súlade so zámermi spomínanej legislatívnej úpravy sa žiada, aby sa viac ako doteraz na program plenárnych zasadaní dostávali otázky ekonomického a sociálneho rozvoja, pri dôslednejšom uplatňovaní oprávnenia plenárneho zasadania rozhodovať o všetkých otázkach, ktoré vyžadujú komplexné posúdenie a patria do pôsobnosti iných orgánov národného výboru. Je nesporné, že tento stav budo viesť k zvýšeniu reálnosti priamej účasti občanov na riadení a správe spoločenských záležitostí o to viac, že doterajšia vyhradená právomoc plenárnych zasadaní sa podľa príslušnosti jednotlivých stupňov a druhov národných výborov taxatívne určeným spôsobom jednak rozšírila a jednak sprosnila a doplnila v stanovených smeroch⁶.

K prehíbeniu faktickej možnosti občanov aktívne zasahovať do riadenia spoločenských procesov v miestnych podmienkach smeruje aj zvýraznenie pôsobnosti plenárnych zasadaní pri ochrane verejného poriadku a dodržiavaní socialistickej zákonnosti, na základe ktorej sú orgány Zboru národnej bezpečnosti, prokuratúry a súdy povinné oboznamovať národné výbory so stavom socialistickej zákonnosti a ochrany verejného poriadku v ich územných obvodoch. Dôležité v tejto súvislosti je však to, že na požiadanie národných výborov sú povinné podávať správy o stavo a dodržiavaní socialistickej zákonnosti aj iné orgány v rámci nimi vykonávanej činnosti, ktoré pôsobia v územnom obvode daného národného výboru (napr. štátne notárstvo, poľnohospodárska správa, arbitrážne orgány a pod.). Národný výbor má pritom právo upozorniť tieto orgány na zistené nedostatky a požadovať od nich, aby v lehoto ním stanovenej došlo k ich odstráneniu.

⁶ Porovnaj: F. Orlovský, *Národné výbory ako hlavný článok rozvíjania socialistickej demokracie*, [in:] *Poslanie a úlohy národných výborov po XVI. zjazde KSČ, SÚV socialistickej akadémie ČSSR*, Bratislava 1982, s. 43–44.

Premietnutie naznačených legislatívnych úprav do praxe je v neposlednom rade závislé od zvyšovania úrovne priebehu rokovaní plenárnych zasadnutí. Je nutné sústavne zvyšovať náročnosť na prípravu a priebeh rokovaní, vecnosť prijímania záverov, politicko-organizačné zabezpečenie plenárnych zasadnutí s osobitným zreteľom na oboznamovanie verejnosti s prijatými uzneseniami a opatreniami, ako aj formou kontroly ich vykonávania. V súlade s tým je potrebné sústavne prehĺbovať pracovný a kolektívny charakter plenárnych zasadnutí, čo predpokladá zapojiť aktívne do ich prípravy jednak všetkých poslancov, ale rovnako aj početný aktiv národných výborov, v ktorom bezprostredne pracujú občania a ich prínos v tomto zmysle je pre kvalitu a vecnosť rokovaní nepochybný. V súčinnosti s tým je žiadúce z obsahového hľadiska nastoliť na program rokovaní plenárnych zasadnutí konkrétne podnety z volebných obvodov, kvalifikovane a vecne riešiť existujúce problémy a kriticky hodnotiť dosiahnuté výsledky.

V procese účasti občanov na činnosti miestnych orgánov štátnej moci a správy vystupuje do popredia pôsobenie komisií národných výborov, ktoré pracujú na báze spojenia zastupiteľskej demokracie (poslanci) s priamou demokraciou (členmi komisií sú aj občania – neposlanci)⁷. Ako orgány plenárneho zasadania vykonávajú komisie právomoc iniciatívnu, kontrolnú a výkonnú.

V rámci iniciatívnej právomoci sa komisie zaoberajú otázkami rozvoja na svojom úseku a predkladajú svoje návrhy národnému výboru a jeho rade. Vychádzajú pritom zo znalostí miestnych podmienok, potrieb a záujmov občanov, ktoré sú im známe hlavne v súvislosti s ľudovým prvkom premietajúcim sa v ich zložení. Aj keď o pomocných orgánoch a aktívoch národných výborov budeme ešte hovoriť, chceme na tomto mieste podotknúť, že v záujme rozvoja iniciatívnej činnosti komisií národných výborov v smere zvýšenia jej aktuálnosti a vecnosti je potrebné, aby komisie viac pracovali s aktívmi občanov a využívali v tomto zmysle skúsenosti z práce komisií sovietskych ľudových poslancov ZSSR⁸. Ide o to, že aj keď sú komisie národných výborov vytvárané podľa jednotlivých oblastí hospodárskeho, sociálneho, kultúrneho či spoločensko-politického života, prodsa len nemôžu postihnúť širokú škálu potrieb, námetov a problémov charakterizujúcich tú či onú oblasť života občanov v danom územnom obvode. Súčinnosť s aktívmi občanov, by za týchto okolností nutne viedla k prehĺbeniu spoločenských a osobných záujmov a zároveň mobilizovala masy obyvateľstva k aktívnej spolupráci s národnými výbormi pri riešení aktuálnych otázok nielen miestneho, ale v konečnom dôsledku celospoločenského dosahu.

⁷ Na území vsl. kraja pracuje v komisiách národných výborov všetkých druhov a stupňov celkom 22 523 členov – neposlancov.

⁸ Porovnaj: J. A. Tichomirov, *Gosudarstvovedenije: problémy i perspektivy*, „Sovjetskoe gosudarstvo i pravo“ 1984, č. 6, s. 16–17.

Novelizácia zákona o národných výboroch zvyrazňuje kontrolnú funkciu komisií a to najmä vo vzťahu k odborom a organizáciám, ktoré národný výbor riadi. Dôležitá je hlavne požiadavka, aby komisie nielen prijímali opatrenia, ale najmä dôsledne dbali o ich uskutočňovanie v praxi. Prejav socialistického demokratizmu sa zreteľne prejavuje aj v tejto ich činnosti, keď zákon výslovno zdôrazňuje, že pri kontrolnej funkcii sa činnosť komisií opiera o poznatky občanov a spoluprácu s nimi⁹. Nová právna úprava najviac rozšírila pôsobnosť komisií o dozor nad prácou odborov a správnych komisií z hľadiska dodržiavania socialistickej zákonnosti pri výkone štátnej správy. S tým súvisí aj ich právo vyžodovať od riadiacich orgánov prijatie opatrení na vykonanie nápravy, ak zistia nedostatky na odboroch národných výborov a v organizáciách riadených národnými výbormi.

Pokiaľ ide o výkonnú právomoc komisií národných výborov sme toho názoru, že ju právna úprava nepostihuje v dostatočnom rozsahu. Nazdávame sa – a prax je toho potvrdením – že je treba upevniť a prehĺbiť výkonnú činnosť komisií hlavne tým, aby vypracovávali konkrétne stanoviská k dôležitým otázkam súvisiacim napríklad s poskytovaním služieb obyvateľstvom (napr. k dôležitým investičným zámerom v obvode príslušného národného výboru), ako aj k zásadným podkladovým materiálom predkladaným plenárnemu zasadaniu alebo rade. Do rámca výkonnej právomoci komisií by bolo tiež možné zaradiť vypracovávanie a prijímanie vlastných politicko-organizačných opatrení na realizáciu uznesení plenárneho zasadania a uznesení národných výborov vyšších stupňov, ak sa týkajú ich pôsobnosti. Naše úvahy vychádzajú z chápania výkonnej právomoci komisií smerujúcej k výkonu úloh, ktoré národný výbor plní a práve v tejto relácii nemožno prehliadať požiadavky praxe.

V súvislosti s problematikou riešenou v tomto článku považujeme za potrebné ešte zdôrazniť, že na úrovni MNV, kde nie sú zriaďované odbory, komisie národných výborov realizujú nielen opatrenia vo vymedzených otázkach tzv. samostatnej pôsobnosti národných výborov, ale vykonávajú prakticky všetky úlohy štátnej správy, ktoré inak prislúchajú odborom NV.

Účast' občanov na činnosti miestnych orgánov štátnej správy sa realizuje aj cez správne komisie národných výborov, ktoré sú ako výkonné orgány určené na riešenie vybraných individuálnych záležitostí. Prislúcha im rozhodovať o právach a povinnostiach občanov aj organizácií na tých úsekoch, kde je vo veciach štátnej správy – z hľadiska zvýšených nárokov na odbornosť a vážny spoločenský záujem – účelné kolektívne rozhodovanie. Z naznačenej skutočnosti vyplýva aj požiadavka zastúpenia občanov – odborníkov z príslušnej oblasti spoločenského života v tej ktorej správnej komisii zriaďovanej plenárnym zasadáním príslušného národného výboru. V súčasnej dobe osobitné právne

⁹ Pozri zákon o národných výboroch č. 69/1967 Zb. § 54, ods. 2.

predpisy umožňujú zriadenie a činnosť týchto správnych komisií národných výborov: interrupčné komisie, regresné komisie, posudkové komisie sociálneho zabezpečenia, dávkové komisie sociálneho zabezpečenia, komisie starostlivosti o rodinu a deti, nálezové komisie a komisie na prerokúvanie priestupkov¹⁰.

Dôležité miesto v systéme rozširovania účasti pracujúcich na činnosti národných výborov patrí verejným zhromaždeniam občanov (verejným schôdzam), ktorých význam neustále rastie a to nielen v súvislosti s rozvojom inštitútu skladania účtov poslancov svojim voličom, ale aj s požiadavkou širokej účasti občanov na prerokovávaní a riešení základných otázok hospodárskeho, sociálneho, zdravotného či kultúrneho rozvoja daného územného obvodu. Verejné zhromaždenia občanov sú významnou politickou formou činnosti národného výboru a preto je žiadúce venovať zásadnú pozornosť ich príprave i priebehu zo strany národného výboru, prípadne občianskeho výboru, ako aj príslušného poslanca. Predovšetkým je treba mať na zreteli, že účelom verejných zhromaždení nie je len informovať občanov o zámeroch činnosti príslušného národného výboru. Verejné schôdze sa musia stať skutočným fórom pre riešenie konkrétnych otázok a problémov, musia poskytovať dostatočný priestor pre vydiskutovanie existujúcich nedostatkov i prijatie vecných a zreteľno kontrolovateľných opatrení.

Akýkoľvek formalizmus v tomto smere nosie so sebou nebezpečenstvo prejavujúce sa v podobe nezájmu občanov o obsah i samotné konanie verejných zhromaždení a tým aj o celkovú činnosť národných výborov, čo je vážnym narušením východiskového princípu ich výstavby a činnosti – socialistického demokratizmu. Skúsenosti ukazujú, že organizovanie verejných zhromaždení má rezervy najmä na sídliskách väčších a veľkých miest, kde je často poznačené kampanovitou. Verejné zhromaždenia sa niekedy pripravujú na poslednú chvíľu, poslanec nemá požadovaný prehľad a nedokáže zaujať k problémom zásadné stanovisko a tak sa priebeh takýchto schôdzí zužuje na čiastkové problémy ulice či bloku a pod.

Aj v tejto oblasti rozvíjania socialistického demokratizmu by sme mali viac využívať sovietske skúsenosti z prípravy a priebehu verejných schôdzí považovaných za základnú formu masovo-politickej a organizátorskej práce sovietskych ľudových poslancov. V niektorých okresoch je bežná prax, že sa pred konaním verejných schôdzí vyšle skupina skúmajúca názory a celkovú politickú situáciu obcí a masovo-politickou prácou vytvára podmienky pre prípravu verejných schôdzí tak, aby občania na nich nastolovali čo najaktuálnejšie otázky súvisiace so životom obce, ale i celej sovietskej socialistickej spoločnosti. Pritom na verejných schôdzach sa zúčastňujú nielen poslanci skladajúci účty zo svojej činnosti, ale aj stranícki funkcionári, vedúci preds-

¹⁰ Porovnaj: M. Gašpar a kol., *Československé správne právo I.*, UPJŠ Košice 1983, s. 209–210; J. Chovanec, *Československá socialistická federácia*, Bratislava 1978, s. 176 a nasl.

B. U. E.

tavitelia štátnych orgánov, podnikov, závodov a kolchozov. Niet pochýb o tom, že ich účasť podstatným spôsobom napomáha reálnosti priamych foriem účasti občanov na riadení a správe štátu a je v tomto zmysle aktuálna aj v našich podmienkach¹¹.

Jednou z významných a osvedčených foriem priamej účasti občanov na činnosti národných výborov je ich bezprostredná práca v rôznych pomocných, poradných, iniciatívnych, koordinačných a kontrolných orgánoch. Tieto aktívy národných výborov umožňujú sústavne prehlbovanie socialistickej demokracie, pretože rozvojom ich práce sa rozširuje okruh občanov priamo sa podieľajúcich na plnení úloh príslušného národného výboru či jeho orgánov. V tomto zmysle je účasť občanov na práci aktívov národných výborov, takpovediac, praktickou školou ich prípravy k úspešnému spravovaniu štátnych záležitostí a potrieb, o to viac, že je založená na uvodomelej dobrovoľnosti pracujúcich. Na druhej strane nemožno však prehliadnuť taký významný fakt charakterizujúci činnosť aktívov, akým je uplatnenie odbornosti a využitie skúseností občanov v praktickej činnosti orgánov a organizácií národných výborov v záujme zvyšovania kvality ich práce. Takéto pôsobenie aktívov národných výborov podnecuje a využíva iniciatívu občanov, umožňuje konfrontáciu poznatkov a prístupov pracovníkov národných výborov s poznatkami, námetmi a návrhmi občanov, čo vedie k objektívnemu riešeniu otázok na základe kolektívneho posúdenia a v konečnom dôsledku vytvára priestor pre trvalé spojenie národných výborov s pracujúcim ľuďom.

Pomocné orgány si vytvárajú národné výbory – alebo ich orgány – všetkých druhov a stupňov. Podľa časovej potreby môžu byť dočasné alebo trvalé. Činnosť pomocných orgánov riadi ten národný výbor, prípadne jeho orgán, ktorý ich vytvoril. Tento zároveň rozhoduje aj o ich personálnom zložení, schvaľuje ich organizačné a rokovacie poriadky, plány práce, hodnotí a kontroluje ich plnenie. Niektoré z týchto pomocných orgánov a aktívov sa vytvárajú na základe osobitného normatívneho aktu, špeciálneho všeobecne záväzného právneho predpisu alebo dokonca aj na základe zákona (napr. Zbor pre občianske záležitosti, Protialkoholický zbor a pod.).

Všetky pomocné orgány národných výborov a to bez ohľadu na dĺžku svojho trvania i obsahové zameranie svojej činnosti, nemajú rozhodovaciu právomoc a v tomto zmysle nemôžu nahrádzať orgány národných výborov pri ich výkone štátnej správy. V praxi sa však, stáva, že táto jednoznačne formulovaná zásada sa niekedy nedodržiava, čo môže niekedy viesť k porušovaniu socialistickej zákonnosti spôsobujúcim rad zbytočných problémov. Ak naša prax takéto prípady pozná ukazuje to na nesprávny postup nielen príslušných pomocných orgánov, ale rovnako aj na činnosť tých orgánov

¹¹ Porovnaj: Správa o výsledkoch študijnej cesty delegácie Vsl. KV KSS, v Zakarpatskej oblasti USSR v novembri 1982, prerokovaná sekretariátom Vsl. KV KSS, dňa 21. I. 1983.

národného výboru, ktorý ich zriadil a podľa zákona sú povinné skladat' mu účty zo svojej činnosti. Na druhej strane nemožno inak ako kriticky hodnotiť, ak príslušný orgán národného výboru stanoviská a námety pomocného orgánu prehliada resp. neborie na vedomie. Aj jeden, aj druhý prípad sú zrejme skôr výnimkou, napriek tomu je potrebné na tieto krajnosti upozorniť a hlavne sa im v praxi vyvarovať.

Zákon o národných výboroch umožňuje zriaďovať pomocné orgány nielen pri orgánoch národných výborov, ale ukladá im tiež povinnosť dbať o to, aby nimi riadené alebo spravované organizácie i zariadenia vytvárali svoje aktivity, prostredníctvom ktorých sa môžu občania zúčastňovať na realizácii a kontrole ich činnosti. Tento moment je zvlášť dôležitý, najmä pokiaľ ide o organizácie hospodárskeho charakteru, pretože sa v ňom bezprostredne prepája ekonomický a politický aspekt účasti občanov na riadení a správe štátnych a spoločenských záležitostí.

V praktickej činnosti národných výborov sa so zreteľom na mnohostranný charakter ich úloh a práce vytvorili a činné sú najmä tieto typy pomocných orgánov a aktívov: a) výbory (napr. občianske výbory); b) zbory (napr. zbory pre občianske záležitosti, protialkoholické zbory); c) rady (napr. rady pre záujmovú umeleckú činnosť, odičné a redakčné rady, rady spotrebiteľskej kontroly); d) komisie (napr. domové, dislokačné, komisie pre tvorbu a ochranu životného prostredia); e) združenia (napr. združenie rodičov a priateľov školy); f) dôverníci (napr. domoví dôverníci, dôverníci starostlivosti o mládež); g) občianski kontrolóri (napr. dobrovoľní kontrolóri čistoty, ochrany zelene, služieb poskytovaných občanom); h) ďalšie aktivity rôzneho pomenovania¹².

Osobitne významnými – vo vzťahu k obsahu diskutovanej problematiky – volenými aktivitami národných výborov sú občianske výbory predstavujúce neoddeliteľnú súčasť práce príslušných národných výborov a ich orgánov pri zabezpečovaní rozvoja hospodárskeho, kultúrneho a sociálneho života. Poslaním občianskych výborov je umožniť občanom uplatňovať ich potreby a záujmy v činnosti národného výboru a organizovať ich účasť na riešení verejných vecí, najmä pri zvel'adovaní obce (mesta), udržiavaní a ochrane bytového fondu, upevňovaní verejného poriadku a socialistického spolužitia. Z hľadiska naplnenia týchto požiadaviek je veľmi dôležitá spolupráca občianskych výborov s poslancami národného výboru, ako aj volenými orgánmi, hlavne plenárnym zasadáním a radou. Aby mohli občianske výbory v plnom rozsahu zabezpečovať naznačené úlohy je žiadúce, vo väčšom rozsahu ako doteraz, ich poverenie zo strany národného výboru plnením niektorých jeho úloh (ak nejde o rozhodovanie vo veciach výkonu štátnej správy). V tejto súvislosti je na úvaženie, či by v niektorých veciach nemali

¹² Porovnaj: Gašpar a kol., *op. cit.*, s. 223–224.

občianske výbory vystupovať ako štátno-mocenské orgány, čo by viedlo k upevneniu ich autority, zvlášť v podmienkach mestských sídlisk.

Občianske výbory, ktorých volia občania na verejných zhromaždeniach, sú svojim zložením i formami činnosti skutočnou školou socialistickej demokracie¹³. Každý člen občianskeho výboru prakticky plní konkrétne úlohy na zverenom úseku práce. Avšak plnenie týchto úloh zároveň predpokladá zapojenie ďalších občanov do ich uskutočňovania. Osvedčuje sa napríklad prax vytvárania špeciálnych pracovných skupín pre určité úseky činnosti občianskeho výboru, ktoré vedú poverení členovia občianskeho výboru a v ktorých podľa záujmu pracujú ďalší občania – aktivisti. Takéto pomocné pracovné skupiny zo svojich členov a ďalších občanov môžu občianske kolektívy vytvárať pre prácu s domovými komisiami a dôverníkmi, bytové záležitosti, rozvoj pracovnej iniciatívy občanov, zásobovanie, obchod, sociálne a zdravotné otázky a pod. Najviac členovia občianskeho výboru vo svojej práci široko uplatňujú formu osobného styku s občanmi príslušného obvodu a vedúcimi pracovníkmi organizácií, inštitúcií a zariadení pôsobiacich na danom teritóriu. V tejto súvislosti sa ukazuje potrebné prehľbovať súčinnosť národných výborov s pracovnými kolektívami v zavodoch, organizáciách a inštitúciách, ktoré vyvíjajú svoju činnosť na príslušnom území.

V závere chceme upozorniť ešte na jednu formu priamej účasti občanov na činnosti orgánov štátnej moci a správy. Je ňou ústavne zakotvené právo občanov obracať sa na zastupiteľské zbory a ostatné štátne orgány s návrhmi, podnetmi a sťažnosťami v zmysle čl. 29 ústavy ČSSR, ako aj povinnosť štátnych orgánov sa nimi zaoberať a zodpovedne v určenej lehote zaujímať k nim stanovisko. Uvedené právo občanov je v praxi dost' široko využívané, pričom je pozitívne, že občania sa neobracajú na štátne orgány – osobitne orgány štátnej moci a správy, najmä národné výbory – len so sťažnosťami (hoci tých je najviacej), ale každoročne stúpa počet návrhov a námietok, ktorými poukazujú na možné zlepšenia v práci príslušných štátnych orgánov. V súvislosti s našou problematikou sú aktuálne práve tieto námety a návrhy, pretože sú vyjadrením iniciatívy pracujúcich aktívne sa podieľať na riešení záležitostí štátneho a spoločenského života. Je len prirodzené, že ich prínos nemožno absolutizovať, každopádne však predstavujú významný prvok poznávania verejnej mienky k otázkam života spoločnosti i jednotlivca a sú v tomto smere dôležitým prejavom rozvoja socialistickej demokracie. Aby v takejto podobe mohli námety či návrhy občanov plniť funkciu rozvíjania foriem účasti pracujúcich na riadení vecí celospoločenského či miestneho dosahu je nutné prikladať im plnú vážnosť v zmysle ich možnej realizácie, či kvalifikovaného zdôvodnenia nemožnosti ich uplatnenia v praktickom živote.

¹³ Na území vsl. kraja pracuje 729 občianskych výborov s celkovým počtom členov 6623, z toho je občanov – neposlancov 5839.

Tento moment spätnej väzby je veľmi významný, pretože vystupuje ako podstatné kritérium reálnosti jedného zo základných práv občanov socialistického štátu v oblasti štátno-politickej. V plnom rozsahu je nutné chápať návrhy a námety pracujúcich ako významný prostriedok napomáhajúci štátnym orgánom „lepšie sa orientovať v situácii, zreteľnejšie vidieť nedostatky a cesty k ich odstraňovaniu, vypracovávať správne politické rozhodnutia zodpovedajúce politike komunistickej strany. To je jeden z najhodnovernejších a najcennejších zdrojov informácie o požiadavkách a túžbach pracujúcich miest a dedín, o stave vecí v rôznych oblastiach sociálno-ekonomického, politického a duchovného života spoločnosti, jeden z prostriedkov realizácie ústavných práv občanov socialistického štátu”¹⁴.

Rozširovanie účasti občanov na riadení socialistického štátu nie je samoučelnou sociálnou aktivitou ľudí, ale otázkou zvyšovania efektívnosti a kvality socialistickej riadiacej činnosti. Z toho zorného uhla musíme hodnotiť aj v článku uvádzané formy priamej účasti pracujúcich na činnosti orgánov štátnej moci a správy. Považujeme za správne vysloviť názor, že právna úprava novej účasti občanov v systéme riadiacej činnosti v rámci československej federácie prostredníctvom štátno-mocenských i správnych orgánov je dostatočne široká a dáva veľký priestor pre uplatnenie tvorivej aktivity a iniciatívy občanov pri rešpektovaní všetkých zásad socialistickej demokracie: občianskej zodpovednosti, uvedomelej pracovnej a štátnej disciplíny, dodržiavania socialistického právneho poriadku a noriem socialistickej morálky.

Skúsenosti z praktického uplatňovania priamych foriem demokracie v systéme štátnych orgánov, osobitne národných výborov, ukazujú na dôležitosť docieňovať v riadiacej činnosti socialistického štátu úlohy a funkcie organizačného faktora ako nenahradiťelného činiteľa dosahovania vytýčených cieľov. V. I. Lenin už v prvých dňoch sovietskej moci plne pochopil zložitú problematiku riadenia komplexného rozvoja jednotlivých sfér života socialistickej spoločnosti pri vzájomnom prepojení prvkov demokracie a odbornosti. Jeho slová o tom, že „všetko nezávisí od politickej moci, ale od toho, aby sme vedeli spravovať”¹⁵, že „riadiť to je vec šikovnosti, vec dômyslu”¹⁶, sú aktuálne aj dnes. Zreteľne ukazujú na fakt, že právna úprava priamych foriem rozvoja účasti občanov na riadení spoločenských procesov cez orgány štátnej moci a správy je veľmi dôležitá, avšak jej praktické uskutočňovanie je determinované ľudským faktorom. Od neho, v konkrétnom prípade od príslušných orgánov štátnej moci a správy, t.j. od ich vedúcich pracovníkov i ďalších členov ovplyvňujúcich celé ich fungovanie závisí, či sa právnou

¹⁴ Uznesenie ÚV KSSZ: *O opatreniach k ďalšiemu zlepšovaniu práce s dopismi a návrhmi pracujúcich vo svetle záverov XXVI. zjazdu KSSZ*, „Pravda”, 4 IV 1981.

¹⁵ V. I. Lenin, *Spisy*, zv. 33, Bratislava 1955, s. 260.

¹⁶ V. I. Lenin, *Spisy*, zv. 36, Bratislava 1959, s. 478.

normou predpokladané možnosti premenia v reálnu účasť občanov na riadení štátnych i spoločenských záležitostí na úrovni federálnej, republikovej i miestnej. Inak povedané nehl'adajme nové formy priamej účasti pracujúcich na činnosti orgánov štátnej moci a správy, ale dôsledne využívajme a zdokonal'ujme tie, ktoré máme. Ich praktická realizácia je jednou z dôležitých foriem rešpektovania najdôležitejšej istoty socialistického sociálneho riadenia, ktorú V. I. Lenin sformuloval v tom zmysle, že „štát je silný vtedy, keď masy o všetkom vedia, keď všetko môžu posúdiť a do všetkého idú uvedomele“¹⁷.

Dosiahnutá úroveň spoločenskej výroby a rozvoja socialistickej štátnosti vytvára vhodné podmienky pre dosiahnutie tohoto stavu, pri organickom spojení zdokonal'ovania riadiacej činnosti, rastu jej vedeckého charakteru s priblížením výkonu štátnej moci a správy k občanom a ich zapojením do činnosti príslušných štátnych orgánov, najmä národných výborov a ich aktívov. Za týchto okolností bude leninská koncepcia účasti pracujúcich na riadení socialistickej spoločnosti a štátu tvoriť pevnú metodologickú základňu jej naplnenia živým obsahom.

Uniwersytet Pawła Józefa Śafárika
w Koszycach

Igor Palúš

DIRECT FORMS OF CITIZENS' PARTICIPATION IN THE ACTIVITY OF EXECUTIVE ORGANS OF STATE ADMINISTRATION

In his paper the author analyses the participation of citizens in the activity of state and administrative organs, within the system of federal Czechoslovak authorities. The introductory part consists of considerations of the conception of participation of the working people in control of the socialist community, stressing by the way the mutual importance of political and economic postulates in the process of managing the social and national matters.

In the essential part of the paper the author analyses first the forms of citizens' participation in the activity of state and administrative organs on the level of the federation and national republics. The citizens' participation in committees set up by the People's Chamber and the Nations' Chamber, by the Federal Assembly or by people's councils, has been briefly characterized. An intensification of the participation of working people in formation of legal norms through a national discussion has been emphasized. In the subsequent part of the paper the author analyses the forms of working people's participation in the work of supreme organs of state administration through auxiliary, advisory and initiating, or else coordinating organs, set up on the corresponding level.

The main part of the paper is focused on the forms and possibilities of citizens' participation in the activity of people's councils, their organs and activists' groups. Basing upon the recent

¹⁷ V. I. Lenin, *Spisy*, zv. 26, Bratislava 1955, s. 228.

legislative amendments relating to the people's councils, the author thoroughly analyses particular forms of the participation, with a special stress on the plenary sessions of people's council committees, administrative committees and a wide range of activists' groups. Pointing to some actual situations of the present day, the author occasionally expresses his own view, also based on the experience gained by the Soviet people's deputies in the USSR, as well as on the positive experience in the work of Czechoslovak people's councils.

In the final part of the paper the author expresses his view of which the central idea is that the expansion of citizens' participation in controlling the socialist state is not an automatic social activity of people, but a question of increasing the effectiveness and quality of socialist control. Basing upon the above the author comes to the conclusion that the basic problem of direct citizens' participation in the activities of state and administrative organs is the improved and more effective modern methods and forms of managing, understood as an integral part of development and increase of socialist democracy.