

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 3

OBSAH

<i>Pavel Peška</i> : Teoretické problémy československé ústavy	179
<i>Ján Gronský</i> : Poznámky k některým aktuálním otázkám rozvoje zákonodárné činnosti v evropských socialistických zemích	205
<i>Ivan Průša</i> : Úloha poslanců v zákonodárné a kontrolní činnosti nejvyšších zastupitelských sborů	233

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Павел Пэшка</i> : Теоретические проблемы чехословацкой конституции	179
<i>Ян Гронский</i> : Некоторые актуальные вопросы развития законодательной деятельности в европейских социалистических странах	205
<i>Иван Пруша</i> : Роль депутатов в законодательной и контрольной деятельности высших представительств	233

INHALT

<i>Pavel Peška</i> : Theoretische Probleme der tschechoslowakischen Verfassung	179
<i>Ján Gronský</i> : Einige aktuelle Fragen der Entwicklung der gesetzgeberischen Tätigkeit in europäischen sozialistischen Ländern	205
<i>Ivan Průša</i> : Rolle der Abgeordneten bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften	233

Teoretické problémy československé ústavy

PAVEL PEŠKA

ÚVODEM

Předložená studie obsahuje řadu menších úvah, postihujících stěžejní problémy teorie ústavy. Smyslem studie je marxistický teoretický pohled na československou ústavu. Je psána jako práce z československé konstitucionalistiky, není komparatistickou studií, byť honoreuje kontext s ústavami ostatních socialistických zemí.

Studie neobsahuje úvahy *de lege ferenda*, ale usiluje o zhodnocení zkušeností s platnou československou ústavou a tím má napomáhat legislativní praxi, zvláště budoucí praxi ústavodárné.

Jak již bylo řečeno, jde spíše o menší úvahy, mnohdy tezovité, než o vyčerpávající celek materie; zabývají se ústavou jako celkem, nikoli jednotlivými instituty ani ústavními kapitolami: to je úkolem učebnic nebo celkového systematického díla o ústavě nebo prací na speciální témata věnovaná teorii ústavy.

1. K ONTOLOGICKÝM A NOETICKÝM PROBLÉMŮM ÚSTAVY

Jestliže se máme zabývat před vlastními úvahami o teoretických otázkách ústavy ontologickými a noetickými otázkami ústavy, je třeba říci dvojí:

1. půjde jen o specifické ontologické a noetické problémy *ústavy*,
2. půjde pouze o *některé* poznámky, které považujeme za nezbytné pro další výklad.

Nemíníme se zabývat filozofickými otázkami práva vůbec, což učinil zdařile V. Knapp.¹⁾

Předně je vhodné ještě říci, že otázky ontologické a noetické vidíme v jejich souvislosti, i když by bylo chybou nevidět relativní samostatnost obou „pohledů“ (otázka, *jak* poznávat, není identickou s otázkou, *co* poznáváme).

Liší se ontologie a noetika ústavy od ontologie a noetiky práva vůbec?

Bez obtíží lze říci, že v zásadních věcech nikoli, nicméně existují přece jen určitá specifika, daná místem ústavy v právním řádu a ve společnosti. Odlišnosti plynou zejména z toho, že podstatná část ústavy vyjadřuje

¹⁾ V. Knapp: *Filosofické problémy socialistického práva*, Praha 1967.

skutečný rozvoj poměru politických sil. Toto vymezení bude podrobněji analyzováno, až budeme mluvit o sociální podstatě ústavy. Zde nás bude zajímat, že žádný jiný zákon nevyjadřuje komplexně poměr třídních sil právě jako ústava, která tak činí:

1. *bezprostředně*, vyjadřujíc ekonomická ustanovení, tedy přímo materiální vztahy,

2. *zprostředkovaně*, tj. přes jiné objektivní, nemateriální vztahy, zejména při regulaci státně politických vztahů, které jsou nejbliž základně, což souvisí s tím, že politika je koncentrátem ekonomiky a osou společenské nadstavby.

Každý zákon je politický, nikoliv však každý regulovaný vztah je tak politický, jako je tomu u předmětu ústavy. Ústava je dvakrát právem politickým; v ní zcela převažují ustanovení rázu politického nad ustanoveními procedurálními, organizačně technickými aj. I kompetenční ustanovení mají namnoze vyhraněný politický ráz (jde zejména o vyjádření vztahů suverenity), stejně tak je tomu s valnou částí organizačních ustanovení (např. dvoukomorový systém není pouhou organizační záležitostí, ale výsostně politickou).

Ontologicky ústava objektivně reálně existuje, nezávisle na individuálním vědomí ani na sumě individuálních vědomí, a naopak je determinována objektivními společenskými vztahy, které reguluje. Je závislá též na společenském vědomí, zejména politickém a právním vědomí, na konstitučním vědomí zvláště. Tam přejímá materiál, stavivo pro text (viz dále o horizontálních zdrojích ústavy). Proto se slovně připomínají ústavy socialistických zemí navzájem a dokonce mají i obdobná ustanovení s buržoazně demokratickými ustanoveními ústav kapitalistických zemí. Výběr těch či oněch stavebních prostředků je však samozřejmě podmíněn objektivními společenskými vztahy i konstitučním vědomím jako objektivní realitou.

Ústava nezávisí na individuálním vědomí, byť, pokud jde o její genezi, prošla vědomím zákonodárce, možno říci, že dokonce individuálním vědomím formulujícího konkrétního zákonodárce (po objektivizaci se tento stává abstraktním). Na první pohled mohlo jít o zcela svobodnou volbu regulace. Nicméně zákonodárce byl a je vázán objektivními společenskými vztahy a názory a jejich potřebami a koneckonců ekonomickými fakty. Ústava existuje, je institucionalizovanou a formalizovanou součástí společenského vědomí, a to jako jeho součást, která je specificky objektivizována v normě a opřena o státní moc a je nerozlučně spjata s objektivními společenskými vztahy a ostatními součástmi společenského vědomí.

Tato určenost ústavy však neznamená, že by poznání bylo jednoznačným a dokončeným procesem. Tím se dostáváme již k druhému pohledu na ústavu, k *noetické* stránce. Vycházíme z toho, že ústava je poznatelná nejen jako určitý fenomén, ale i ve své podstatě. Východiskem je poučka o poznatelnosti věcí, metodou, jak dospět k co nejuplněnějšímu poznání, je dialektický a historický materialismus; jediné při použití těchto metod lze mluvit o aproximaci k absolutní pravdě.

Poznání, které je odrážením skutečnosti ústavy, jež je sama odrazem

objektivních společenských vztahů a jejich potřeb, není však zrcadlovým odrazem. Je odrazem v praxi živých lidí, kteří ústavu formují a realizují, či vědecky vykládají. Ústava prochází jejich hlavou, byť poznávací subjekty si eventuálně neuvědomí podstatné důsledky své tvorby či realizace.

Lze mluvit o dvojím odrazu, a to jednak v ústavě samotné (ta sama je poznávacím aktem), což je věcí zákonodárce, jednak v úvahách, postulátech, při interpretaci, při odborném a vědeckém poznávání ústavy.

Vědecké poznání pak klademe na nejvyšší místo, pro jeho nejhlubší poznání, vedoucí od fenoménů k podstatě věci. Věda je k dispozici poznávacímu centru — komunistické straně při tvorbě ústavy i při realizaci jejích ustanovení, a to nejen věda právní včetně konstitucionalistiky, ale i sociologie, politická ekonomie a jiné společenské vědy.

Objektivní podmíněnost ústavy neznamená, že poznávající subjekt vždy správně dojde k optimálnímu textu ústavy (zákonodárce), nebo k jejímu optimálnímu poznání (interpret v praxi, vědec). Poznání se často děje v alternativách, z nichž správná se pozná teprve na základě historické zkušenosti. Poznání nevylučuje ani subjektivismus při tvorbě ústavy či při jejím výkladu. Jak bude ještě zmíněno, takovým výrazným subjektivismem bylo, že Ústava ČSSR z roku 1960 zřetelně přeskakovala nezbytné historické etapy, mluvíc o završení výstavby socialismu. Subjektivismem, popírajícím hospodářské zákonitosti světové ekonomiky, byly formulace o dvou národních ekonomikách v původním znění ústavního zákona o československé federaci.

Verifikací noeticky hodnotného poznání je praxe, společenská praxe lidí, v níž se projevuje, nakolik ústava působí na objektivní společenské vztahy a instituce.

Ověření praxí je složitější a méně určité, než je tomu u jiných zákonů. Je tomu tak proto, že

a) důsledky ústavního stvrzení jsou dalekosáhlejší a mají složitý společenský dosah (např. federalizace státu);

b) řada ustanovení ústavy má vrcholně abstraktní charakter, a to právě ustanovení nejdůležitější, nejzásadnější, kde ověřování je několikrát zprostředkováno, zejména přes různé právní obory, přes sociologická zkoumání atd.;

c) u naprosté většiny ustanovení chybí judikatura, ba i vlastní samostatné aplikační akty.

Nemluvíme již o experimentování, které vzhledem k tomu, co bylo řečeno, zejména vzhledem k složitosti jevů, je krajně obtížné. Například nelze považovat poměr mezi společnými a oddělenými zasedáními Federálního shromáždění za stálý pokus, nicméně hodnocení tohoto poměru, svědčícího převážně pro společná zasedání, je užitečné, byť se pohybuje v jevové sféře a nemusí vždy odpovídat podstatě dvojkomorového systému. Nedostatek možnosti experimentu nevylučuje verifikaci na základě zkušeností, prováděných v každodenním životě ústavy (např. práce a kladné výsledky orgánů národních výborů verifikují příslušná ustanovení ústavy, i když spíše prostřednictvím ověřování příslušných ustanovení zákona o národních výborech).

2. HISTORICKÉ KONTEXTY A JEJICH PŘÍTOMNÝ VÝZNAM

Marxistická teorie socialistické konstituce se neobejde bez zkoumání *historických kontextů*. Celá naše poválečná ústavní historie je určena zejména dvěma *specifickými* faktory: předně obdobím let 1945–1948 a za druhé okolností, že Československo je státem dvou národů. Období let 1945 až 1948 je charakterizováno širokou národní frontou, jejíž součástí byla i tehdejší individuální hlava státu; tu nebylo pro krátkost času možno a ani nebylo vhodné po Únoru, po abdikaci prezidenta Beneše, zaměnit kolektivní hlavou státu. Tato okolnost měla vliv na dodnes existující specifickou strukturu nejvyšších ústavních orgánů, pro něž je charakteristická právě instituce individuální hlavy státu, která se již od roku 1948 opírá o novou tradici dělnických prezidentů. K tomu sluší dodat, že tato struktura z výše uvedeného důvodu nevhodnosti rychlé změny návrhu, zastávaného komunistickou stranou v předúnorovém období (jako by šlo o věc taktickou), nesla v letech 1948 až 1960 silné pozůstatky formální dělby moci.

Druhým faktorem je národnostní struktura Československa, skutečnost, že náš stát je státem dvou národů, Čechů a Slováků. V době 1945–1948 byly tu jisté prvky federativního uspořádání, dané zejména první pražskou dohodou z roku 1945 mezi československou vládou a Slovenskou národní radou o společných věcech; ústavy z let 1948 a 1960 jsou naproti tomu centralistické. Teprve zřízením československé federace v roce 1968 bylo zabezpečeno vskutku rovnoprávné postavení obou národů ČSSR.

Mluvíme-li o historických kontextech ústavy, je třeba vidět *tři historické mezníky*. Je to Ústava 9. května z roku 1948, Ústava ČSSR z roku 1960 a ústavní zákon o československé federaci.

Ústava 9. května měla dvě vrstvy, které organicky spojovala v jednotný celek první naší socialistické ústavy. Jedna vrstva byla stará, ta však byla modifikována a zejména dostala nový třídní význam (soustava nejvyšších ústavních orgánů, tradiční občanská práva). Druhá složka tvoří vlastní jádro nové ústavy; je to složka, která je vymožeností národně demokratické a socialistické revoluce (národní výbory, znárodnění, pozemková reforma, uznání svébytnosti a rovnoprávnosti slovenského národa, sociální práva, zlidovění soudnictví, krajské zřízení).

Ústava ČSSR z roku 1960 navázala na vybudování základů socialismu, zejména ekonomického základu, včetně v zemědělství. Svými formulacemi však předběhla dobu, mluvic o vítězství socialismu vůbec. Toto přeskokování etap se projevilo, jak již bylo výše řečeno, v absolutizaci určitých ustanovení, zejména ustanovení o zastupitelských sborech a o občanských právech, jako by bezprostředně mohlo docházet k oslabování státu a k přenášení jeho funkcí na společnost samu. Zcela neuspokojivě byl řešen poměr českého a slovenského národa přísným centralismem a vyřazením slovenských národních orgánů jako článků řízení.

Třetím mezníkem v poválečné ústavní historii Československa je *ústavní zákon o československé federaci* z roku 1968. Na podkladě tohoto zákona byly vytvořeny namísto unitární československé státnosti dvě národní

státnosti a státnost federální a řešeny dva hlavní problémy každé federace: rozdělení kompetence mezi federaci a obě republiky a otázka ingerence členských států na rozhodování federálních orgánů; tato otázka byla řešena zejména vytvořením druhé, paritně složené komory — Sněmovny národů, a zákazem majorizace v taxativně uvedených případech. Pro úplnost je třeba říci, že původní znění s některými krajnostmi a komplikovanostmi bylo v roce 1970 novelizováno (nemluví se o národních ekonomikách, o volném pohybu pracovních sil atd., odstraněny jsou federální výbory a státní tajemníci).

Pro dnešní československou ústavu je příznačná její určitá roztržitost. Zejména v důsledku přijetí ústavního zákona o československé federaci se dnes ústava skládá z osmi ústavních zákonů, z nichž některé — a to dva hlavní — Ústava ČSSR z roku 1960 a ústavní zákon o československé federaci byly dále novelizovány. Ze samé ústavy z roku 1960 neplatí již celé hlavy, a tak tato ústava přestala být univerzální.

Jaké poučení plyne pro současnost z těchto historických kontextů?

1. Nepřípustné je přeskakovat etapy, což se negativně projevilo v neprávnickosti ústavy, v absolutizaci postavení zastupitelských sborů a v absolutizaci občanských práv a svobod. Toto přeskakování etap uškodilo státoprávnímu vývoji a narušilo praktickou právní funkci ústavy.

2. Historie ukázala, že je výhodné za určitých podmínek dbát tradičních forem, samozřejmě pokud jsou přenosné do socialistického řádu (jako je např. instituce individuální hlavy státu).

3. Nevyplatilo se podceňování národnostní otázky. Toto podceňování mělo závažné důsledky pro politický vývoj; přispělo svým dílem zejména ke krizové situaci v roce 1968.

4. Je třeba, pokud je to možné, usilovat o *přímou* novelizaci ústavy. Nepřímá novelizace vedla k roztržitosti ústavy a k její nepřehlednosti, čímž se zmenšila praktická, zejména propagandistická funkce ústavy.

5. Do ústavy třeba vkládat jen ty normy, které jsou reálné.

3. ZDROJE ÚSTAVY V HORIZONTÁLNÍM A VERTIKÁLNÍM SMYSLU

Zkoumáme-li ústavu v jejím historickém kontextu, ale i z hlediska aktuálních potřeb, zejména ústavodárných, pak vyvstává otázka zdrojů ústavy. Odpověď na tuto otázku nám slouží k rozlišení a registraci materiálů stavebních a politických, ekonomických, ideologických a jiných impulsů, které existují v dané době. Ústavy nevznikají mimo čas a prostor, ale v konkrétních podmínkách, které nutno znát. Přitom je třeba si připamatovat, že rozlišení horizontálních a vertikálních podmínek nelze absolutizovat, že se jedná o dychotomii v určité míře umělou.

Ve smyslu *horizontálním*, ve smyslu časové a věcné kontinuity, jde o stavební materiál, daný dřívějšími ústavami československými. Ústavy vždy představují určitou kontinuitu obsahovou. Jde však i o vzory jiných socialistických ústav, nejméně ústavy sovětské. Tak při vypracování ústavy z roku 1960 se navazovalo na přechodí Ústavu 9. května. Avšak v ne-

menší, spíše větší míře se navazovalo na ústavu SSSR z roku 1936 (zejména je to na kapitole o společenském zřízení a o právech a povinnostech občanů nejzřetelnější). Při federalizaci státu se rovněž silně navazovalo na ústavu sovětskou (koexistence suverenity, dvoukomorový systém, až po tak detailní ustanovení, jako je dohodovací řízení). Nová československá ústava naváže na dosavadní ústavní vývoj, na to, co se z ústavy z roku 1960 a ze zákona č. 143/1968 Sb. osvědčilo, sjednotí nikoli mechanicky legislativní materiál obou zákonů; přitom sovětská ústava z roku 1977 se stane jistě jedním z rozhodujících zdrojů při přípravě nové československé ústavy.

Ve smyslu *vertikálním* jde pak o nové impulsy, dané především novými objektivními skutečnostmi (ekonomickými potřebami, včetně potřeby přeměn v řízení národního hospodářství, potřebami vývoje politického zřízení, zejména prohlubování socialistické demokracie, potřebami rozvíjet občanská práva a svobody i povinnosti, včetně prohlubování jejich záruk atd. atd.). Tak tomu bylo v době ústavy z roku 1960, kdy byly zespolečňšněny výrobní prostředky. Tak tomu bylo v době přijetí ústavního zákona o československé federaci, kdy dozrála potřeba konečným způsobem řešit poměr českého a slovenského národa na federativním podkladě. Tak tomu bylo v roce 1970, kdy vyvstala potřeba upevnit integrační funkci československé federace. Tak tomu bude v době přijetí nové ústavy ČSSR a obou republik, kdy dojde k navázání na vybudování rozvinuté socialistické společnosti.

Nové impulsy vertikální povahy mohou též tkvět v ideologických novotách, které ovšem často se více či méně překrývají s horizontálními zdroji. V roce 1960 to byla myšlenka vítězného socialismu, v roce 1968 myšlenka a teorie socialistické federace.

V závěru této partie bych chtěl připomenout splývavost hranic obou zdrojů. Například institut individuální hlavy státu je přebírán v ústavním zákonu č. 143/1968 Sb. z Ústavy ČSSR z roku 1960; zároveň však vyplývá z aktuální potřeby politického systému, jednak z potřeby ztělesnit vedoucí úlohu strany v institutu hlavy státu, jednak z potřeby, aby vedoucí činitel strany měl uvnitř země i v zahraničních vztazích postavení přední státní osobnosti.

4. K SOCIÁLNÍ PODSTATĚ ÚSTAVY A VEDOUcí ÚLOZE STRANY

Sociální podstatu ústavy skvěle postihl Lenin v proslulé partii ze své práce „Jak socialisté — revolucionáři vyvozují závěry z revoluce a jak revoluce vyvodila závěry socialistům — revolucionářům“, a to slovy: „Podstata ústavy je v tom, že základní zákony státu vůbec a zákony týkající se volebního práva do zastupitelských institucí, jejich pravomoci apod. vyjadřují skutečný vzájemný poměr sil v třídním boji.“²⁾ Tím dal Lenin marxistický třídní ráz prvnímu novodobému určení podstaty ústa-

²⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 15, str. 342.

vy, které provedl Ferdinand Lassalle tím, že ukázal ve své přednášce v Berlíně v roce 1862 ústavu jako pouhou formu, do níž se odívají opravdové mocenské poměry.³⁾ Nebudeme provádět rozbor uvedeného citátu Leninova, který najdeme v učebnicích či v monografických studiích, ale přejdeme k rozboru sociální podstaty *současné* ústavy, opírajíce se o Leninův výrok jako o východisko.

Po vítězství socialistické revoluce se radikálně mění poměr sil v třídním boji. První (obvykle dvě) ústavy vyjadřují diktaturu proletariátu, později, po vybudování rozvinutého socialismu, vyjadřují všelidový stát. Daný stupeň vývoje je předně vyjádřen ekonomickými ustanoveními, z nichž lze též vymezit pozici jednotlivých tříd. Porovnejme například Ústavu 9. května s jejími hranicemi pro soukromé vlastnictví 50 zaměstnanců a 50 hektarů s Ústavou ČSSR z roku 1960, která o soukromém vlastnictví již nemluví, považujíc je za jev okrajový. Znamená to v ohledu třídní struktury zánik buržoazie i maloburžoazie a vznik třídy družstevního rolnictva, byť v oblasti ideologické stará struktura nemizí.

V oblasti státně politické je podstata ústavy vyjádřena v prohlubování socialistické demokracie. Posilují se zastupitelské sbory, zvláště pak zapojení občanů do činnosti státu, upevňuje se postavení dobrovolných společenských organizací atd. (v ústavě SSSR z roku 1977 se navíc objevuje úloha pracovních kolektivů).

Pro legislativu platí, že je třeba vždy respektovat stupeň vývoje a zakotvit podstatné vztahy, které odpovídají danému vývojovému stupni na cestě k vyspělé socialistické společnosti a později k společnosti komunistické.

Takové vymezení podstaty ústavy nám umožňuje pochopit, že ústava je dokument výsostně politický, vyjadřující základní mocenské vztahy v zemi. Umožňuje nám též pochopit, že ústavy jsou spjaté s etapami vývoje, že jsou *bilancemi* uplynulé etapy a zároveň obsahují *programové prvky*, pokud jde o etapu další. Ústava 9. května dovršila vítězství socialistické revoluce v politické oblasti, ústava z roku 1960 navázala na vítězství základů socialismu v naší zemi. Současně vždy tyto ústavní dokumenty otevřely cestu další etapě. Nová ústava naváže pravděpodobně na skutečnost vybudování vyspělé socialistické společnosti a budování komunistické společnosti. Bylo opuštěno pojetí ústavy výlučně jako bilance. Ústava však nemůže být programem, platí *hic et nunc*, obsahuje aktuální působnosti a pravomoci a je základem celého právního řádu; opačné pojetí by narušilo její funkci právní. Socialistická ústava shrnuje to, co už přinesl život.⁴⁾ Programové prvky, jak si ještě později ukážeme, mají však své místo a svůj praktický význam právní: vyjadřují dynamický charakter práva a slouží za interpretační vodítko.

S podstatou ústavy je nerozlučně spjata *vedoucí úloha Komunistické strany Československa*, která vyjadřuje mocenské vztahy v zemi a zabezpečuje socialistický obsah činnosti všech ústavních institucí k jednomu

³⁾ F. Lassalle: O ústavě, Praha 1947.

⁴⁾ Viz V. I. Lenin: Spisy sv. 28, str. 30.

cíli. Vedoucí úloha strany je institutem ústavním. Komunistická strana jako nejvyšší forma politické organizace dělnické třídy a jako její předvoj uskutečňuje svou vedoucí úlohu prostřednictvím ústavních institucí, zachovávajíc ústavu. Působí přitom nikoliv administrativně, ale prostředky politickými, ideově výchovnou a organizační prací. Platí leninská zásada, vtělená do dokumentů VIII. sjezdu KSR(b), že „svá usnesení musí strana provádět prostřednictvím sovětských orgánů *v rámci sovětských institucí*. Strana se snaží řídit činnost sovětů, a ne ji nahrazovat“.⁵⁾ S výstavbou vyspělé socialistické společnosti se úloha komunistické strany nezmenšuje, naopak roste, což je spojeno se zvětšujícím se množstvím a s větší složitostí úkolů a s dalším rozvojem socialistické státnosti, zákonnosti a demokracie. XIV. sjezd KSČ zdůraznil, že úspěšný rozvoj naší socialistické společnosti je plně závislý na důsledném uplatňování a prohlubování vedoucí úlohy strany. Historická nezbytnost její vedoucí úlohy dále vzrůstá s novými úkoly a potřebami výstavby socialismu.⁶⁾ To, že československá ústava, obdobně jako ústavy ostatních socialistických zemí, není rádem pro soutěžení různých politických sil a je založena na vedoucí úloze jediné strany, umožňuje dodat ústavě a její realizaci *ráz pracovní*.

V souvislosti se zakotvením vedoucí úlohy strany vyvstává další teoretická otázka československé ústavy a nakonec i ústav ostatních socialistických zemí, totiž otázka ústavy jako *dokumentu celé společnosti*. Ústava ČSSR je nejen ústavou státu, ale ústavou celé společnosti, regulující vedoucí úlohu strany, úlohu dobrovolných organizací a Národní fronty, stanovíc zásady politiky státu a nakonec otevřeně vyjadřující celou svou sociální podstatu.

5. PRÁVNÍ PODSTATA ÚSTAVY

Nepostačuje zkoumat ústavu jako dokument společenský a politický. Nezachycovalo by to totiž specifičnost ústavy jako *právního* předpisu s jeho závazností (též platností a účinností) a s příslušnými sankcemi. Tím by se ztrácel posléze i hlavní politický smysl ústavy, tkvící právě v závaznosti tohoto vrcholného politického dokumentu, který je koneckonců sankcionován veškerou státní mocí. Ústava je zákon, je součástí právního řádu, a jako takový je třeba jej také zkoumat a používat.

Potřeba zkoumat právní podstatu ústavy a vůbec její právní stránku je tím větší, že v druhé půli šedesátých let a v letech sedmdesátých dochází v socialistických státech k zřetelné juridizaci ústav (viz kapitolu o juridizaci ústavy). I v našich poměrech nutno počítat, zejména ve srovnání s ústavou z roku 1960, s poprávníčtěním ústavních předpisů, aniž by měl být zmenšen politický, ideologický a propagandistický jejich význam.

Právní podstata ústavy vyplývá z její podstaty společenské. Jestliže ústava stvrzuje základní mocenské vztahy, nemůže to nemít vliv na její postavení v právním řádu. Ústava musí mít vzhledem k společenskému

⁵⁾ KSSS v rezolucích a usneseních sjezdů, konferencí a plenárních zasedání ÚV, sv. I, Praha 1954, str. 386.

⁶⁾ XIV. sjezd KSČ, Praha 1971, str. 566.

významu, zejména politickému významu zakotvených vztahů právní význam mimořádný.

Československý právní řád tvoří hierarchii právních předpisů podle právní síly. Vrchol této pyramidy představuje právě Ústava ČSSR a ostatní ústavní zákony. Proto i v právním smyslu můžeme charakterizovat Ústavu ČSSR jako *základní zákon*, respektive ústavní zákony jako *základní zákony*, s nimiž musí být v souladu každý ostatní právní předpis.

Při sledování právní povahy československé ústavy nelze se vyhnout otázce ústavních zákonů. Je to specifikum československého právního systému, že obsahuje tento zvláštní druh zákonů, existujících vedle ústavy (přitom ústava sama je jedním z ústavních zákonů a v době svého přijetí bývá jediným ústavním zákonem). Formu ústavního zákona musejí mít nejen jakékoliv změny ústavního zákona, ale mají je též normy předvídané v některém z ústavních zákonů. Podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb. je to v případě souhlasu se změnou hranic (zde je tato forma závazná, protože jde o územní podklad státní svrchovanosti), a v případě zřizování (rozumí se i rušení) federálních ministerstev, kdy jde o významnou politickou záležitost rozdělení kompetence mezi federaci a obě národní republiky. Při budoucí úpravě buď by bylo vhodné inkorporovat seznam federálních ministerstev do samotné ústavy, s rizikem častější změny ústavy, nebo regulaci ponechat zákonu běžnému; toto druhé řešení má však rovněž své komplikace: vážně se dotýká delimitace působnosti federace a obou republik, tedy, jak již bylo řečeno, otázky vrcholně politické.

Abychom mohli dále sledovat právní podstatu ústavy, je vhodné v dalším výkladu odlišit ústavní zákon od zákona běžného.

Možno vysledovat zejména tři odlišující znaky:

1. Ústavní zákon se liší od běžného již svým *názvem*. Byť by nebylo třeba volit formu ústavního zákona, zákon bude ústavní, jestliže tak bude označen, a naopak, zákon, který by např. měnil ústavu a byl označen jako běžný, bude zákonem běžným, třeba bude protiústavním a bude si vyžadovat změny běžného, event. ústavního zákona, aby oba byly ve shodě.

2. Ústavní zákon se vyznačuje vyšší právní silou, a to silou *nejvyšší*, což je nejvýznamnější rozlišovací znak vůbec. Tato vlastnost ústavy znamená, že žádný předpis ani aplikační akt nesmí být v rozporu s ústavou (o ochraně ústavy viz dále).

3. Přijetí a změna československých ústavních zákonů podléhá *zvláštní ústavní proceduře*. V Sněmovně lidu musí pro ústavu hlasovat nejméně tři pětiny všech členů sněmovny, v Sněmovně národů pak je třeba, aby obě dvě části komory (část složená z poslanců zvolených v ČSR a část poslanců zvolených v SSR) hlasovaly odděleně a aby v každé této části se opět dosáhlo většiny tří pětín všech členů té či oné části. Kvalifikovaná většina má zajistit jednak větší váhu ústavy, jednak její větší stabilitu, což u nás, pokud jde o druhý cíl, se nesplnilo. V jiných socialistických ústavách je obvyklá dvoutřetinová většina, v Československu vznikla třípětinová většina z politických důvodů v ústavním zákoně o Ústavodárném

národním shromáždění z roku 1946. Tímto znakem, spolu se znakem druhým a koneckonců i s prvním je charakterizována naše ústava jako rigidní, nikoli flexibilní.

Vedle těchto tří znaků formálního rázu se naše ústava, obdobně jako ústavy jiných socialistických zemí, vyznačuje *specifickým obsahem*. Třeba ovšem říci, že hranice s běžnými zákony je obsahově splývavá. To, že ústava není identická s ústavním právem, vyplývá mj. z hlediska redakčního: bylo by neúnosné vtělit do ústavy volební zákonodárství, jednací řády nejvyšších zastupitelských sborů, většinu zákona o národních výbo-rech, zákony o státním občanství aj. Navzdory tomu lze vymezit obsah ústavy: je to regulace vztahů spojená s výkonem státní politické moci, včetně společenského zřízení, a se základním postavením občanů. Ústava nezahrnuje tedy celé ústavní právo, je však nicméně *jeho kodexem*.

Po vykonaném rozboru je možno formulovat právní podstatu ústavy tak, že představuje *základní zákon státu*, v našem případě *základní zákony státu*, odlišné svým názvem, právní silou, procedurou přijetí i obsahem od ostatních zákonů. S ním (s nimi) musejí být v souladu, jak už bylo řečeno, všechny součásti právního řádu i aplikační a vůbec realizační akty.

Tímto vymezením právní podstaty ústavy je vyjádřena její role v právním řádu a vůbec v životě práva, avšak je jí dán i politický význam, který je vyjádřen hlavně prostřednictvím ústavy jako dokumentu právního.

6. JURIDIZACE ÚSTAVY

Juridizace socialistické ústavy je jevem poměrně mladým. Zasahuje vlastně až poslední socialistické ústavy, počínaje druhou polovinou šedesátých let. Klademe-li si otázku, zda jde o proces prospěšný, jednoznačně odpovídáme pozitivně, avšak jen pro ten případ, že zůstane v určitých mezích, a to v takových, jež umožní praxi, aby nebyla beze zbytku spoutána a aby mohla vdechovat život ústavním předpisům.

Ještě dříve, než si řekneme, v čem tkví proces juridizace ústavy, ukážeme si její důvody. Juridizace je zřetelná nejen u nás (a to je hlavní náš úkol, zjišťovat domácí jevy a problematiku), ale spíše je zřetelná u nových ústav ostatních evropských socialistických zemí, včetně poslední ústavy v této řadě — Ústavy SSSR z roku 1977. Důvody, proč dochází k tomuto jevu, tkví v tom, že dochází k docenění úlohy práva jako rozhodujícího regulátoru společenských vztahů, spojeného nakonec s veškerou donucovací mocí státu. Toto docenění záleží bezprostředně na stanovisku vedoucí síly společnosti — komunistické strany.

Nechceme tím říci, že starší ústavy, nezasažené tímto procesem posledního patnáctiletí, by nebyly též právnícké. Nepochybně mají právní význam, snaha o právnícky precízní formulace není v nich však plně rozvinuta.

Systematické podceňování ústavy a nakonec práva vůbec má dvě fáze, v nichž na ono podceňování působí zcela protichůdné příčiny. Je to za prvé kult osobnosti, který svévolně zacházel s právem a za něhož docházelo k masovému porušování zákonnosti. Za druhé je to chruščovovské

období, které předjímá a pak hlásá zánik státu a práva s příchodem komunistické společnosti v dohledné budoucnosti. Tomu zvlášť je poplatná československá ústava z roku 1960, která není dosti právnická, předpokládajíc, že excesy bude si řešit společnost sama, bez pomoci státu; tato ústava po právnicky precízní Ústavě 9. května je odchýlením od trendu juridizace ústav, k němuž však dochází v pozdějších ústavách. Juridizace ústav je zřetelná na ústavách, přijatých ke konci šedesátých let a v letech sedmdesátých (resp. na novelách z tohoto času). Zvláště sluší jmenovat ústavu NDR z roku 1968, bulharskou z roku 1971 a jugoslávskou z roku 1974, tato navazující na předchozí právnický již propracovanou ústavu starší, a v neposlední řadě novou ústavu SSSR z roku 1977. U nás pak je to ústavní zákon o československé federaci z roku 1968.

Ve všech ústavách novějších a též v ústavním zákoně o československé federaci dochází k posunu funkce ústavy od propagandistické k funkci právní (aniž by se propagandistická funkce měla ztrácet). Zmenšuje se počet povšechných formulací ve prospěch právnický přesnějších.

Ale to již dospíváme konečně k otázce: v čem tkví juridizace ústav?

Je to především a hlavně v přesnějších normativně propracovaných formulacích, z nichž jsou vyvoditelná relativně přesná práva a povinnosti, jakož i právní záruky. Podrobnější a přesnější jsou ustanovení o organizaci a činnosti zastupitelských sborů a jejich vnějších vztazích, konkrétněji je vymezena pravomoc orgánů vůbec. Náš ústavní zákon o československé federaci má oproti Ústavě ČSSR z roku 1960 velmi výrazné právnické formulace kompetenční a organizační právní, spjaté ovšem poněkud s federalizací státu. V naší ústavě je zpřesněna celá hlava VIII. o soudech a prokuratuře, zvláště pak ustanovení o kompetenci Nejvyššího soudu ČSSR; i nerealizovaná ustanovení o ústavním soudu mluví o juridizaci ústavy. Nejvíce by pro tento proces mohla svědčit ustanovení o občanských právech, povinnostech a svobodách, což je však obsaženo v ústavách jiných socialistických zemí, přijatých později než Ústava ČSSR, na jejíž ustanovení právě o občanských právech dobová atmosféra dopadla nejsilněji a projevila se v neprávnické absolutizaci ustanovení.

Zvláště závažná pro úlohu, kterou hraje tato ústava v životě všech socialistických států, je juridizace Ústavy SSSR z roku 1977 vůči ústavě z roku 1936. Stačí za všechny případy vzít právo na práci, doplněné o právo na volbu povolání, druhu zaměstnání a práce odpovídající nadání, schopnostem, odborné přípravě a vzdělání s přihlédnutím k potřebám společnosti (čl. 40).

Při všech našich úvahách je třeba vidět, že juridizace netkví jen v textu ústavy, ale musí existovat i v praxi státního života. Jinak by Ústava 9. května byla se svými precízními formulacemi vrcholem právnického propracování, zejména ustanovení o občanských právech, o dělbě moci atd.

Znovu bych na konci výkladu o juridizaci chtěl připamatovat, že juridizace sama o sobě není prohloubením zákonitosti; tato úloha záleží na materiálních podmínkách, právních, organizačních a výchovných, zvláště

však potom na podmínkách, jak už bylo řečeno, politických, na uplatňování vedoucí úlohy strany, prosazující ústavnost a zákonnost vůbec v životě společnosti.

7. MONOLEGÁLNÍ ČI POLYLEGÁLNÍ POJETÍ ÚSTAVY?

Co tím rozumíme? Ústavu tvoří (má tvořit) pouze jeden zákon či zákonů více? Jeden obecný ústavní (Ústava s velkým „Ú“) či mimo to (resp. souběžně) další ústavní zákony, tentokrát obvykle speciálnější?

U nás v současné době (píše se jaro roku 1981) platí celkem samostatných 8 ústavních zákonů, novelizovaných mezi sebou a doplněných či změněných dalšími 6 ústavními zákony (tedy celkem 14 zákonů). Tento poměr 8 : 6 můžeme nahradit i poměrem 9 : 5, a to v případě, že ústavní zákon č. 155/1969 Sb., jímž se doplňovala a měnila hlava VIII. Ústavy ČSSR (o soudech a prokuratuře), pojímáme buď jako přímou novelizaci naší Ústavy (§ 1), anebo jako samostatný zákon (§ 2 a § 3).

Je třeba říci, že polylegálnost naší ústavy sehrála svou pozitivní roli: umožnila, aniž by se nově vypracovávala celá československá ústava (úkol věcně a časově náročný), pojmout do československé ústavy jakožto soubor ústavních zákonů ústavní zákon o československé federaci, který nemohl být pro svůj rozsah včleněn do ústavy extrapolací textu základního zákona *obecného*.

Co se týká budoucnosti, odpověď svědčí jednoznačně pro *monolegálnost* ústavy, protože onen stav 14 zákonů je abnormální, přinejmenším nepřehledný (praktický zřetel) a v ostatních státech socialistických nevidaný (komparatistické hledisko). Že to musí vést k snížení úlohy ústavy, je nasnadě.

Tato monolegálnost ústavy by však neměla vyloučit pro ČSSR specifickou kategorii ústavních zákonů. To umožňuje zachovat hierarchii zákonů, jejíž vrcholek tvoří právě ústavní zákony, a posloužit tak navyklé právní kultuře. To znamená provádět každou změnu ústavy ústavním zákonem a dodržet tak uvedený pořádek. V zásadě by mělo jít vždy o novelizaci přímou, kdy přímo dosazujeme nový text do příslušného článku a paragrafu zákona starého pod staré číslo článku či paragrafu, nebo vkládáme jednotlivý článek nový s připojením malé litery (event. rušíme některý z článků staré ústavy). Jde o metodu, kterou bychom mohli nazvat „*dosazovací metodou*“.

Při akcentování praktické monolegálnosti bych však šel přesto ještě dále. Pro limitní (ale vskutku jen pro krajní) případy bych nevyloučil po zkušenostech z minula novelizaci nepřímou, spočívající ve vypracování ucelených ústavních zákonů, které by platily samostatně vedle ústavního zákona obecného a obsahovaly derogační klauzuli, vztahující se k staršímu zákonu. Ale opravdu jen v krajní nouzi použít takového zákona: v zásadě by měla platit faktická monolegálnost!

8. PROBLÉM ABSOLUTNÍCH A RELATIVNÍCH FORMULACÍ V ÚSTAVĚ

Problém absolutních formulací norem v ústavě je nejen problém teoretický, ale má i zřetelný praktický dosah. Jsou taková absolutní ustanovení pouze deklarativní, nebo mají právní význam, eventuálně právně působí bezprostředně?

Než však přistoupíme k odpovědi na tuto stěžejní otázku, je třeba se vůbec ptát, co to znamená, že formulace normy je absolutní? Jsou to takové velmi abstraktní normy, které postrádají *limitaci* (zúžení případů, na něž lze normy použít). Limitace a tím *relativizace* norem je dvojího druhu: a) *meritorní*, když norma obsahuje případy, u nichž je taxativně vymezeno, kdy nelze normy použít (např. u svobody pobytu by to byly případy živelní pohromy, důvody národní obrany aj.), b) *formální*, když norma odkazuje na „prováděcí“ zákon; zde se relativizace normy výslovně přesunuje do předpisu nižší právní síly, a to zpravidla do běžného zákona.

Zde je třeba vidět, že k relativizaci může docházet, aniž to ústava *expressis verbis* vyžaduje; tak je tomu např. s ustanovením o národních výborech jako orgánech státní moci a správy současně, což pochopíme jediné z konkrétnějších ustanovení zákona o národních výborech (jde v tomto případě o zákon souvislý, a nikoli prováděcí), anebo s ustanovením o prezidentu republiky jako o hlavě státu, což je dále konkretizováno v jeho prerogativách.

A nyní již k stanovené otázce: mají absolutně formulované normy bez uvedených limitací smysl pouze deklarativní? Odpověď je jednoznačně negativní. Předně proto, že jsou zavazující směrnicí pro běžný zákon, který má takovou normu relativizovat. Za druhé proto, že jsou v zásadě, pokud nejde o pouhý princip, bezprostředně aplikovatelné a vůbec bezprostředně použitelné. Právo na práci nebo na svobodu pobytu může občan vůči státu uplatňovat přímo *ex constitutione*.

Jsou však případy, a tvoří většinu, kdy otázka limitace postrádá smysl. Jsou to předně bezprostředně aplikovatelná ustanovení, kdy jich beze všech pochyb přímo použijeme jako každého jiného zákona (např. ustanovení, že prezident republiky svolává Federální shromáždění k jeho zasedání a prohlašuje je za skončená, že předsednictvo Federálního shromáždění má 40 členů nebo že do výlučné pravomoci plenárního zasedání národního výboru patří ta a ta práva). Jsou pak na druhé straně absolutní ustanovení, která mají charakter obecných principů a směrnic pro zákonodárství i ústavní praxi (vedoucí úloha strany, role dobrovolných společenských organizací atd.), u nichž limitace formální ani meritorní nepřichází v úvahu, protože jde o principy, které jsou všeobíhajícími zásadami legislativy i praxe. Mezi absolutní formulace nezařazujeme ani některé charakteristiky orgánů („nejvyšší výkonný orgán státní moci“, „orgán státní moci a správy“), které jsou konkretizovány dalším obsahem, a podobná ustanovení.

Není pochyby o tom, že absolutní formulace normy mohou působit značné potíže při jejich realizaci. Zvláště mohou takové těžkosti vznikat

u absolutně formulovaných práv a povinností občanů, kdy občan se jich pak dovolává vůči státu. Je proto úkolem legislativy takových formulací se vystříhat.

Je třeba říci, že ani u jednoznačně formulovaných norem si nelze představit jejich absolutní neohraničenost, která by mohla vést k absurdním případům. Převod ústavního práva na konkrétní právo občana musí být podle našeho soudu jednak ve smyslu ústavy, jednak vůbec racionálně zdůvodnitelný. Tak např. článku 4 odst. 1 ústavního zákona č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR, může být použito pouze podle smyslu celé ústavy a ve smyslu konkrétního práva, které třeba hledat v záštitě občanů proti odnárodnění a nikoli v nezdůvodnitelném určení libovolné národnosti, k níž občana neváží jakákoli pouta (např. národnost rodičů, pobyt v cizině spjatý s uzavřením manželství s cizozemcem apod.). Není naším úkolem vymezit širší těchto limitačních hledisek; rozhodně však nelze u absolutně formulovaných práv tato hlediska volit příliš úzce. Tak u svobody projevu, která je již v ústavě omezena zájmy pracujícího lidu, nelze tyto zájmy chápat jinak než jako zájmy vyjádřené v zákonech.

Posléze se dostaneme k úvaze o užitečnosti takových absolutně formulovaných norem. Nechceme suplovat koncepce zákonodárce; není však pochyb o tom, že v Ústavě ČSSR z roku 1960 i v dalších součástech československé ústavy uvedené absolutní formulace nejsou šťastně volené vzhledem k právní funkci ústavy, ani nakonec vzhledem k trendu juridizace konstitučních jevů v socialistických zemích vůbec. Jestliže se stane taková norma součástí ústavního řádu, měl by být přijat konkretizující nebo přímo „prováděcí“ zákon do dohledné lhůty, řekněme 1–2 let. Jinak jsou takto formulovaná práva a povinnosti neústrojnou přítěží ústavy, zvláště jde-li o ústavní práva, svobody a povinnosti občanů.

9. INTERPRETACE ÚSTAVY

Tato otázka není redukovatelná na otázku interpretace právních předpisů vůbec. O tom byla popsána nejedna stránka. Výklad ústavy má svá specifika, vyplývající ze zvláštního postavení ústavy ve státě a společnosti a z její abstraktnosti a ideologické a politické funkce. Interpretace ústavy je předpokladem či součástí realizace (jednotná interpretace přispívá též k její úloze jako svorníku celého právního řádu), a naopak, běžné zákonodárství přispívá k realizaci ústavy, má vliv na její interpretaci. Jde tedy o proces *dvoustranný*, samozřejmě při preponderanci ústavy, která představuje, jak již bylo a bude řečeno, specifickou právní a společenskou sféru na vrcholku pyramidy právního řádu.

Československá ústava slouží výstavbě rozvinuté socialistické společnosti, a to zvláště v tom případě, jestliže je neúchylně dodržována a jestliže i její interpretace k tomuto cíli směřuje. Jestliže nelze nedoceňovat význam výkladu ústavy, nelze interpretaci ani přeceňovat: stojíme před otázkou nedokonalosti ústavy, kterou je ovšem třeba řešit cestou opravy ústavy a nikoli deformací výkladu. Když to však text a jeho formální

smysl připouštějí, je třeba měnit výklad ústavy a v limitu možných variant sáhnout k nové verzi výkladu.

Při výkladu ústavy, jako málokterého předpisu, hraje velkou roli vztah k běžnému zákonodárství. Navíc však, proti jiným předpisům, má výraznou úlohu vztah logických a dialektických metod. Předně zjišťujeme smysl ústavy podle jazyka a pravidel formální logiky a srovnáváme souvislosti s jinými normami ústavy, event. jiného předpisu. Tím se ústava příliš neliší od ostatních zákonů. Stejně platí, že formálně jazykový, logický a systematický výklad je nepřipustné oslabovat ve jménu výkladu dialektického, stejně jako nelze zatracovat formální logiku ve jménu dialektiky. Nikdy nesmí pravidlo platit a neplatit zároveň nebo mít protichůdné významy s poukazem na poučku o konkrétnosti pravdy.

Vrcholným způsobem výkladu je dialektická interpretace ústavy, což souvisí zejména se silným ideologickým a politickým charakterem ústavy. Zdrojem této interpretace je učení marxismu-leninismu, usnesení sjezdů strany, usnesení jejího ústředního výboru a jeho představenstva, vědecká a propagandistická literatura apod. Jestliže vznikne několik variant výkladu, pak správná varianta se bude hledat v uvedených pramenech, a to, pokud jde o usnesení a literaturu, v pozdějších, jednak se volí varianta z hlediska *politické účelnosti*. Toto hledisko je širší než uvedené prameny; neomezuje se pouze na ně a bere v úvahu celý konkrétní komplex historicky vzniklých faktů naší skutečnosti. Tím má dialektický výklad styčné plochy s výkladem historickým, avšak s tím rozdílem, že historický výklad je založen na honorování společenských okolností, existujících v době vzniku normy, kdežto dialektická metoda interpretace přihlíží především k společenským (historickým) okolnostem, existujícím v době použití normy; nevzdává se však hledisek historických, tedy uvažuje, byť na druhém místě, podmínky a důvody pocházející z doby vzniku normy. Historický výklad splývá s dialektickým tehdy, jestliže se eventuálně zřetelněji nezměnily politické a vůbec společenské podmínky.

Například různá ustanovení ústavního zákona o československé federaci z roku 1968 nabyly nového významu a tedy vznikla potřeba nové interpretace v důsledku přijetí ústavního zákona č. 125/1970 Sb., který posílil integrační funkci federace. Tím byla ovlivněna interpretace ústavy samotné i běžného zákona o působnosti federálních ministerstev (č. 133/1970 Sb.).

Co se týká *autentičnosti* výkladu, stojí v cestě absence příslušných ustanovení ústavy. Protože v důsledku objektivizace předpisů ústavodárce není konkrétní, nýbrž abstraktní, není možno, aby např. některý orgán parlamentu nebo vláda, byť přišly se zákonodárným podnětem, podávaly autentický výklad ústavy, nejsouce k tomu ústavou pověřeny. K tomu by bylo zapotřebí výslovného zmocnění pléna v některém ústavním zákoně. Kdyby výklad byl svěřen nikoli plénu, ale některému z orgánů legislativního sboru či jinému orgánu, šlo by již o určitou formu ústavního soudu nebo ústavní rady (viz kapitolu o ústavní justici); tak tomu bylo v neprovedeném § 65 Ústavy 9. května, podle něhož mělo hrát takovou roli předsednictvo Národního shromáždění.

Zvláštností je právo předsednictva České národní rady, dané jí běžným zákonem, vykládat jednací řád. V daném případě jde však o omezení interpretace na organizaci a jednání vlastního zastupitelského orgánu.

Specifická je u ústavy i otázka restriktivního či extenzivního výkladu. Například koncepce nedotknutelnosti osobního vlastnictví ve své absolutní podobě je neudržitelná. Nelze přece vyloučit vyvlastnění osobního majetku ve veřejném zájmu. Obdobně svobodu pobytu — zakotvenou bez limitace obsahové nebo alespoň formální — je třeba interpretovat restriktivně.

Výklad restringující obsah ústavy je dán často teprve běžnými zákony, a tím se dostáváme k další otázce interpretace ústavy, totiž k výkladu ústavy za pomoci právního řádu. Opět pro svou abstraktnost a zásadnost si ústava vyžaduje konkretizaci v běžném zákoně. Vidíme to na příkladu vztahu mezi články 10—28a a ústavním zákonem o československé federaci ke kompetenčnímu zákonu. Obdobně je tomu se vztahem hlavy třetí ústavního zákona o československé federaci k jednacímu řádu Federálního shromáždění a 1. části hlavy šesté k jednacímu řádu ČNR či SNR, i když mnohdy jde spíše o doplnění než o vlastní konkretizaci, umožňující upřesnit výklad ústavy. Důležité ve všech případech je, aby konkretizující či doplňující předpisy byly nejen *v mezích* ústavních předpisů, ale i *v jejich duchu*.

Interpretace ústavy za pomoci běžných zákonů je prostředkem stabilizace výkladu ústavy. Je i nástrojem životnosti ústavy, ježto umožňuje změny interpretace v souladu s potřebami života; interpretace se děje za pomoci relativně krátkodoběji působícího zákona, pozdějšího a politicky účelnějšího.

10. OBSAHOVÁ A FORMÁLNÍ STRUKTURA ÚSTAVY

Na první pohled jde o problém nikoli prvořadý. Avšak obsahové či pak formální (ústavní) umístění institutu ukazuje jednak význam institutu (prioritní zařazení), jednak souvislosti s jinými hraničícími instituty. Tato otázka má pak význam pro legislativu, zejména konstituční.

Obsahová a formální struktura ústavy nemusejí být identické. Jejich vztah je dialektický: obsahová struktura určuje koneckonců systematiku ústavy a naopak formální struktura působí na spoluvytváření struktury obsahové. Na určení obsahové struktury a zejména pak na formální strukturu jistý vliv mohou mít motivy subjektivní; důvody rozporu mohou být též redakční povahy (u nás platí více zákonů, volební právo již není opakováno mezi politickými právy atd.).

Nalézt jednotu obsahové a formální struktury není u naší ústavy obtížné. Obojí jsou si blízké, byť již zmíněné množství ústavních zákonů nutí ke kompilaci. Celý obsah ústavní materie lze rozčlenit do tohoto schématu s uvedením příslušných ústavních zákonů:

1. společenské zřízení, a to předně zřízení politické, pak zřízení hospodářské (č. 100/1960 Sb. i zčásti 1. hlava č. 143/1968 Sb.),
2. politika státu a principy jeho výstavby (č. 100/1960 Sb.),

3. práva a povinnosti občanů (č. 100/1960 Sb.),
4. základní ustanovení o československé federaci (zčásti se kryje obsahově s bodem 1) a dělení působnosti mezi federaci a obě republiky (obojí č. 143/1968 Sb.),
5. národnostní menšiny (č. 144/1968 Sb.),
6. formálně scházející nebo roztříštěné materie o zastupitelských sborech, poslancích a volební soustavě,
7. Federální shromáždění, prezident republiky, vláda ČSSR (č. 143/1968 Sb.), Rada obrany státu (č. 10/1969 Sb.),
8. národní rady a vlády obou republik (č. 143/1968 Sb.),
9. národní výbory (č. 100/1960 Sb.),
10. soudy a prokuratura (č. 100/1960 Sb.),
11. obecná a závěrečná ustanovení (č. 100/1960 Sb. a č. 143/1968 Sb.).

Jak už bylo uvedeno, chybí zřetelné zařazení problematiky, uvedené sub 6. Chybí též začlenění problematiky státního občanství, nejspíše do části třetí (dosud uvedena v hlavě o základních ustanoveních ústavního zákona o československé federaci).

Uvedeným schématem se rýsuje možná struktura budoucí československé ústavy.

Logika takového uspořádání je nasnadě: Společenské zřízení je základem zřízení státního (mechanismu ústavních státních orgánů) a tudíž je předchází. V společenském zřízení předchází politické zřízení jako hlavní nástroj přeměn v ekonomice zřízení hospodářskému a politice státu a principům jeho organizace a činnosti. Důležitost práv a povinností občanů je potvrzena jejich umístěním za společenské zřízení, o něž opírají svou reálnost. Na to navazuje federativní uspořádání státu a otázka národnostních menšin. Další velkou část představuje soustava státních orgánů, počínajíc československými a republikovými až po národní výbory. Zvlášť je posléze regulována soustava soudů a prokuratury.

Na tomto místě se sluší poznamenat, že ve formální struktuře přinesla z hlediska naší problematiky novoty Ústava SSSR z roku 1977, která mimo členění na části obsahuje nové kapitoly, zejména ty, jež se týkají politiky SSSR a dále kapitolu o státním občanství (spolu s rovnoprávností) a kapitolu o sovětech a způsobu jejich volby. Ty už jsme se do obsahové struktury a naznačení formální struktury naší ústavy pokusili včlenit, a tak vytvořit možné schéma budoucí ústavy.

11. K VZTAHU ÚSTAVY DE JURE A DE FACTO

Je to hlavní praktický problém každé ústavy, neboť ona se může vyznačovat nadnesenými slovy a může obsahovat velice abstraktní principy, mezi nimiž a jejich realizací v každodenním životě prostého člověka může být zřetelné spatium. Každá demokratická ústava, o níž můžeme tvrdit, že je dokumentem svobody lidu a jednotlivce (nedemokratická ústava je nakonec nonsensem), stanoví za zdroj moci lid; ke konkrétní lidovládě existuje však řada zprostředkujících mezičlánků.

Socialistický systém vytváří šanci adekvátní korespondence juristické

a faktické ústavy (textu a konkrétních politických vztahů), byť jde o proces nejednoduchý a nevyvarující se oklik (máme-li např. na mysli období kultu osobnosti). Negativně na tuto jedinečnou šanci působí nedostatek kontrolujících činitelů, s jakými se setkáváme v kapitalistickém řádě, což však nepřevyší pozitivní význam možnosti *pracovního charakteru* realizace ústavy, neznamenajícího právě boj protichůdných politických sil.

Existují záruky souladu právníkové a faktické ústavy: a) ekonomické a sociální, b) mocenské, c) ideologické, d) právníkové. Mezi ekonomické záruky patří především společenské vlastnictví, jakož i rozvoj výrobních sil (společenský řád prokáže svou přednost vyšší produktivitou práce než řád nižší). Tato záruka umožňuje, aby protikladné ekonomické síly nenarušovaly realizaci ústavy. Sociálními zárukami je stejné využívání, jistá nivelizace při sociálním rozdělování (vylučující zvláštní sociální péči, školství, zásobování, kulturní statky, zdravotnictví atd. pro různé vrstvy obyvatelstva). Politické záruky tkví v třídní podstatě státu, v tom, že všichni lidé jsou nositeli státní moci a že tato skutečnost, zahrnující legislativu i její realizaci, je zabezpečována vedoucí úlohou strany. Ideologické záruky jednoty ústavy *de jure* a *de facto* tkví v jednotě lidí v základních politických a morálních otázkách, ve veřejném mínění, což rovněž zabezpečuje, aby záměry zákonodárce i povinovaného občana spadaly v jedno. Posléze jsou to záruky právní, které znamenají adekvátní provedení v běžném zákonodárství, popřípadě v nižších právních předpisech, jakož i jejich přesnou realizaci v individuálních aktech a posléze i fungující systém ochrany (viz dále). Zvláštní je odpovědnost generálního prokurátora, který je povinen signalizovat rozpornost obecně závazných předpisů s ústavou a s jinými zákony Federálního shromáždění. Specificky ústavně právní jsou prostředky k ochraně volebního práva (námitkové řízení soudní) a oprava nepravdivých údajů v tisku, podléhající rovněž nakonec soudnímu rozhodnutí.

Pokud jde o individuální akty, je pro ústavu vůbec charakteristická převaha realizačních aktů v širokém smyslu (nejrozmanitější organizační činnost nejrozličnějších orgánů státu, dobrovolných organizací i stranických orgánů) nad specifickými akty aplikačními (např. svolání zasedání FS nebo ratifikační akt). Pro jednotu ústavy *de jure* a *de facto* je důležité nejen neporušování předpisů, ale i jejich praktické pozitivní užívání. V tomto vztahu nalézá uplatnění teorie prostorů individuálních a kompetenčních. Smysl této teorie je třeba vidět v tom, že jednotlivci i instituce mají právním řádem vymezený prostor, který je nutno nejen formálně neporušovat, ale i naplňovat volným a alternativním využíváním, přičemž tato alternativnost bude zřetelnější u demokratických svobod než u jednoznačně stanovených sociálních práv.

Přitom je třeba zdůraznit, že konstrukci prostorů nelze zaměňovat s pluralismem, známým z buržoazního systému, protože prostory jsou pevně sociálně zařazeny a nejde v nich o kolbiště volných, proti sobě stojících politických sil. Alternativnost např. při svobodě slova umožňuje

využívání neopakovatelných zkušeností poslanců zastupitelských sborů, členů jiných orgánů i občanů ku prospěchu věci socialismu a přispívá tedy k pracovnímu rázu realizace těchto práv a pravomocí.

12. USKUTEČNOVÁNÍ ÚSTAVY V BĚŽNÉM ZÁKONODÁRSTVÍ A JEJÍ BEZPROSTŘEDNÍ PŮSOBNOST

Realizace československé ústavy se projevuje především ve vydávání běžných zákonů. Podle některých autorů v zahraničí (Z. Jarosz, S. Zawadski: *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, str. 85 a n.) je přímo povinností socialistického parlamentu přijmout zákony potřebné k realizaci ústavy. Bez běžných zákonů jistě nelze realizovat ústavu; tyto zákony však nejsou pouze jakousi emanací, výronem ústavních zákonů, ale plynou z *potřeb praxe státní a společenské výstavby* a vůbec z *potřeb výstavby rozvinuté socialistické společnosti*. Nejvyšší zastupitelský sbor jako jediný zákonodárný orgán federace vystupuje jako představitel suverenity lidu a přijímá zákony, souladné s ústavou, nejso vázán termínem časovým. Nicméně každé přijetí zákona, s nímž ústava počítá, v době vzdálenější (u vědomí relativnosti tohoto vymezení) neposiluje socialistický konstitucionalismus.

Realizace ústavy se děje za prvé prostřednictvím zákonů, na něž ústava *výslovně odkazuje*. V tomto případě lze mluvit o „*prováděcích*“ zákonech, i když tento termín není dostatečně výstižný, protože zákon je vždy výrazem svrchovanosti a je originální a prováděcími jsou především akty exekutivy (nicméně je to termín použitelný v uvozovkách k distinkci zákonů, na něž ústava výslovně odkazuje). Když by takový zákon nebyl přijat, nelze příslušná ústavní ustanovení aplikovat.

Za druhé je ústava realizována prostřednictvím dalších běžných zákonů, které lze charakterizovat jako „*souvislé*“. Je to nespočet zákonů, bez nichž by ústava zůstala na papíře. Běžné zákony, ani předpisy s nižší právní silou, nesmějí být nikdy v rozporu s ústavou. Kdyby takový stav údajně nastal, může každý státní orgán, pracovník správního aparátu, orgán dobrovolné organizace i občan, domnívá-li se, že byla tím porušena ústava, onu antinomii konstatovat a příslušné orgány na to upozornit (zejména zákonodárný sbor). V každém případě jsou však tyto subjekty povinny běžný zákon splnit; kdyby tato povinnost neplatila, bylo by dáno do rukou jednotlivých orgánů či úředních osob nebo občanů a jejich organizací právo rozhodovat o ústavnosti toho či onoho ustanovení běžného zákona. Teprve *formálním aktem* nejvyššího zastupitelského sboru dochází k řešení protiústavnosti zákona.

Povětšinou jsou ústavní a běžné zákony aplikovány a vůbec realizovány *společně*. Praktická funkce ústavy se v tomto případě projevuje tím, že při společné realizaci je při „*ceteris partibus*“ (zejména při zásadně stejném stupni konkretizace) třeba dát přednost takovým řešením, která lépe vystihují i smysl ústavy.⁷⁾

⁷⁾ Obdobně S. Rozmaryn: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, Warszawa 1967.

Československá ústava je kromě toho realizována *samostatně*, to znamená, že je podle ní jednáno i v těch případech, kdy neexistuje konkretizující běžné zákonodárství. Tak např. je nezbytné samostatně aplikovat ustanovení o svolávání zasedání Federálního shromáždění prezidentem republiky, samostatně se aplikuje řada pravomocí prezidenta. Do vydání zákona o působnosti federálních ministerstev (č. 133/1970 Sb.) byla samostatně aplikována ustanovení článků 8–28 ústavního zákona o československé federaci o rozdělení působnosti. Jestliže se něčeho běžný zákon nedotýká, pak samozřejmě působí ústavní zákon *bezprostředně*.

K případům, že ustanovení ústavy nelze použít samostatně, dochází, jak již bylo uvedeno, tehdy, jestliže ústava sama poukazuje na „prováděcí“ zákon, který má konkretizovat práva a povinnosti ústavních subjektů a podmínky pro užití určitých ústavních ustanovení. I v těchto případech ustanovení ústavy ovšem platí a ukládá zákonodárci přijmout v přiměřené době příslušný zákon. Sankce k této dispozici zasahuje členy zákonodárského sboru v důsledku odpovědnosti vůči voličům, adekvátní imperativní mandátu (nemluvě o odpovědnosti ryze politické).

I když naše ústava nemá ustanovení obdobné čl. 105 ústavy NDR z roku 1968, které stanoví ústavu za bezprostředně platné právo, neznamená to, že by se státní orgány či státní a jiné socialistické organizace nebo občané a jejich dobrovolné organizace nemohli dovolávat bezprostředně práv daných jim ústavou, samozřejmě v souvislosti se souvislými běžnými zákony, pokud takové existují.

Velmi závažnou otázkou realizace ústavy je zásada, že výjimky z ustanovení ústavy mají být stanoveny v ústavě samé. Limitace práv, obsažená v ústavě, může být, jak je uvedeno v kapitole o absolutních a relativních formulacích v ústavě, buď — a to nejčastěji — *formální* („v mezích zákona“, „podmínky stanoví zákon“ apod.), nebo *meritorní*, kterou by byly pro běžné zákonodárství stanoveny závazné obsahové případy, ve kterých lze omezit práva stanovená v ústavě.

13. OCHRANA ÚSTAVY

Pojmově jde o právní záruky v užším slova smyslu, tedy o právní prostředky, jejichž cílem je zabezpečit, aby v případě narušení ústavy došlo k nápravě. Toto následné, event. i preventivní zajištění jednoty ústavy *de jure* a *de facto* má významné místo v mechanismu realizace ústavy.

Právní ochrana je svěřena především *nejvyššímu zastupitelskému sboru*. Jde o demokratickou kontrolu, příslušející orgánu, který je povolán, aby měl *poslední slovo*, a to i v tom případě, že by kontrola ústavnosti příslušela předsednictvu parlamentu nebo výboru sněmovny. To odpovídá konstrukci mechanismu státu, založené na klíčovém postavení zastupitelských sborů.

Ústavnost norem i individuálních právních aktů je zabezpečena celou soustavou vztahů k nejvyššímu zastupitelskému sboru (odpovědnost vlády a hlavy státu vůči parlamentu, vztahy nejvyššího soudu a generální prokuratury vůči těmto orgánům). Federální shromáždění může zrušit nařízení

nebo usnesení vlády, nebo obecně závazný předpis federálního ústředního orgánu státní správy, odporují-li ústavě nebo jinému zákonu.

Specifické místo v ochraně ústavy dnes zaujímají *ústavněprávní výbory* obou sněmoven parlamentu. Ty sledují mj. soulad obecně závazných normativních aktů, zejména zákonů, s ústavou. Těžiště jejich činnosti ovšem tkví především v činnosti preventivní, přičemž však není vyloučeno ani aposteriorní, dodatečné působení, byť je málo praktické. Konečné slovo při kontrole patří pak podle platného práva parlamentu samotnému. Těžiště v preventivní kontrole má tu výhodu, že při ní nedostávají věci ještě politicky konfliktní charakter.

Dále přísluší ochrana ústavy též *obecným soudům*, a to zejména u sociálních práv a osobních svobod. Speciálním státoprávním institutem je event. i soudní námitkové řízení u volebního práva, zajišťující všeobecnost volebního práva, jakož i soudní ochrana proti zneužívání tiskové svobody (jestliže by v periodiku byla obsažena zpráva, dotýkající se cti občana nebo dobrého jména organizace). Při úvaze o soudní ochraně nám vystanou na mysli ustanovení ústavy SSSR z roku 1924, která svěřila významnou úlohu při kontrole ústavnosti nejvyššímu soudu s posledním slovem prezidia Ústředního výkonného výboru.

Výrazným druhem dozoru nad zákonností, včetně ústavnosti v činnosti národních výborů, ministerstev a jiných správních orgánů, hospodářských organizací a občanů je *dozor prokuratury*. Jí přísluší nejen stíhat trestné činy, ale vykonávat v plném rozsahu dozor nad zachováváním ústavy a zákonů vůbec (s výjimkou dozoru nad činností nejvyšších ústavních orgánů).

Nakonec, vzhledem k dané ústavní úpravě, je třeba se zmínit o *ústavním soudu* jako o specifické orgánové kontrole zachovávání ústavy. Ten však nebyl zřízen, ani s maximální pravděpodobností zřízen nebude, protože lze využívat jiných prostředků (viz úvaha o ústavní justici). Přesto však, jak bude ještě řečeno v úvaze o konstituční justici, účinnost ochrany ústavy si vyžaduje specifický orgán této kontroly.

14. ÚSTAVNÍ JUSTICE?

Nezbytnou součástí problematiky ochrany ústavnosti je úvaha o zvláštních způsobech a institucích, jimiž se tato ochrana prosazuje. Úvahy na toto téma jsou žádoucí tím spíše, že v platném ústavním řádu je obsažena instituce ústavního soudu, třebas neprovedená v dalším zákonodárství, ani neustavená.

Nechceme ani v tomto bodě rozebírat dosavadní literaturu, zejména sovětskou a polskou, což konečně provedl s komentářem J. Blahož ve své programově tezovitě kapitole v závěru práce o ústavním soudnictví v kapitalistických státech.⁸⁾ Půjde nám o to, aniž by to měly být přímo úvahy de lege ferenda, teoreticky završit dosavadní výklad teoretických základních problémů socialistické ústavy, zvláště ústavy československé. Platí

⁸⁾ J. Blahož: Ústavní soudnictví v kapitalistických státech, Praha 1975.

pro socialistickou společnost, že bez institucionálních záruk ústavnosti není ústavní systém uzavřeným systémem.

Především vymezíme typy ústavní kontroly, myslitelné pro československý ústavní řád.

Nebude jím patrně ústavní soud podle koncepce ústavního zákona č. 143/1968 Sb. Jemu totiž byly přiřčeny kompetence arbitra vrcholně politických věcí, jako je např. eventuální rozpor vlády federální a republikové. Navíc by stál nad parlamentem. Měl by to být nezávislý soudní orgán, v němž by se uplatňovala vedoucí úloha strany, tím by se stala jeho činnost pouze pečeti na již hotová politická rozhodnutí.

I po této výluce zůstává ještě několik možností: ústavní kontrola pomocí samokontroly, nebo prezidiálním orgánem, nebo zvláštním orgánem parlamentu nebo posléze obecným soudem. Přitom nelze než souhlasit s Blahožem,⁹⁾ že lze eventuálně různé druhy ústavní kontroly kombinovat.

Především podle našeho mínění samokontrola jako kontrola samotným zastupitelským sborem jako celkem je samozřejmá ve všech případech. Nelze pojmově vyloučit, že by zastupitelský sbor nezrušil zákon, který by byl protiústavní (či naopak, nenovelizoval by ústavu, aby byl zachován soulad ústavního a běžného zákona). Je ovšem otázka, zda sám o sobě je tento typ kontroly dosti efektivní, protože zastupitelský sbor je stavěn před revizi vlastního rozhodnutí.

Při všech dalších možnostech vyvstává otázka, kdo má poslední slovo. Zda může mít poslední slovo orgán odlišný od pléna zastupitelského sboru; v tomto případě by vystala nutně oprávněná otázka, zda nevzniká orgán stojící nad zastupitelským sborem, čímž by byla narušena zásada, že zastupitelské sbory jsou státně politickým základem celého státu.

Jiná je však otázka, kdo by tomuto plénu měl podat návrh na stanovisko. Zde v první řadě přichází v úvahu, zda by to neměl být *prezidiální orgán*. Podle analogie ústavy SSSR z roku 1924 nabízí se řešení, že onen orgán byl prezídium výkonného výboru SSSR, ovšem v tomto případě orgán s rozhodujícím slovem. Je to kolektivní prezidiální orgán (v socialistických zemích zvaný prezídium, státní rada, prezidiální rada). Zde by se nabízela vazba na Ústavu 9. května, na její § 65, podle něhož mělo předsednictvo Národního shromáždění podávat, je-li věc sporná, závazný výklad zákonů a rozhodovat výlučně o tom, zda zákon odporuje ústavě nebo nařízení zákonu. Tento paragraf však měl obdobný osud jako pozdější ústavní soud v roce 1968: zůstal neproveden.

Předsednictvo nejvyššího zastupitelského sboru přicházelo by však na rozdíl od ústavy SSSR z roku 1924 a od Ústavy 9. května v úvahu pouze jako iniciativní orgán v zkoumání ústavnosti, nikoli jako konečný arbitr.

Další možnou variantou iniciátora kontroly ústavnosti je *zvláštní výbor* či *komise*, které by rovněž jako předsednictvo parlamentu byly orgánem parlamentu. Předností takového orgánu je jeho specializace právě na otázky ústavnosti (zatímco předsednictvo parlamentu musí vykonávat funkce reprezentativního sboru samotného a navíc řídit chod parlamentu).

⁹⁾ Viz uvedená práce, str. 403.

Výhodou je, že by existovala návaznost na dosavadní ústavněprávní výbor parlamentu i obou národních rad. Zůstává otevřena otázka, zda by tomuto orgánu měly připadnout i funkce dosavadního ústavněprávního výboru. Odpověď je spíše negativní, ježto platí obdobné námitky, jaké jsme uvedli proti funkci prezidiálního orgánu (nepostačující specializace na otázky kontroly ústavnosti). Šlo by o samostatný orgán parlamentu, ale se silnějším postavením a speciálními úkoly. Měl by na odpovědnosti zejména konstatovat neústavnost zákonů, eventuálně nezákonnost nařízení či vyhlášky a podat formální návrh nejvyššímu zastupitelskému sboru na pozbytí platnosti daného předpisu. Šlo by o jistou obdobu orgánu podle ústavy Rumunské socialistické republiky (zkušenosti z jeho činnosti jsou však dosud v Československu nedostupné). V úvahu přichází, že by menší část této instituce byla složena z odborníků, zvolených parlamentem. Kromě toho by si tento výbor (komise) mohl přibírat ke svému jednání odborníky a představitele veřejného života. Pokud jde o kompetenci, příslušela by takovému orgánu ústavní kontrola nejen následná, ale i preventivní, a to obligatorně kontrola preventivní, v níž by tkvělo těžiště jeho činnosti. Mimo tuto kontrolu ústavnosti příslušely by tomuto orgánu kompetenční spory mezi nejvyššími orgány federace a obou republik.

Nad síly tohoto orgánu by bylo rozhodovat o porušení jednotlivých ústavních práv a svobod občanů, tedy agenda týkající se individuálních právních aktů, které by porušovaly ústavu (ať by šlo o správní akty nebo soudní rozhodnutí). Touto myšlenkou jsme se přiblížili k úvaze o kombinaci kontroly ústavnosti zvláštním orgánem parlamentu a již existující kontrolou soudní, zejména vykonávanou nejvyšším soudem, kterému přísluší sjednocovat zákonodárství aplikované soudy a který by mohl v této oblasti přicházet s návrhy na zrušení předpisů specifickému orgánu parlamentu.¹⁰⁾

ПАВЕЛ ПЭШКА

Теоретические проблемы чехословацкой конституции

РЕЗЮМЕ

Статья содержит четырнадцать глав о различных теоретических проблемах чехословацкой конституции. Написана статья в форме работы по чехословацкой конституционалистике, не является сравнительной, но проводит параллели с конституциями других европейских социалистических стран. Работа не содержит части *de lege ferenda* но стремится к оценке опыта действующей чехословацкой конституции и тем самым должна помогать законодательной практике, особенно будущей практике учредительной.

Первая глава посвящена онтологическим и гносеологическим проблемам конституции. В ней показывается специфика онтологии и гносеологии конституции в отличие от права вообще, вытекающая прежде всего из комплексного выражения отно-

¹⁰⁾ Srov. uvedenou Blahožovu práci, str. 405.

шений классовых сил в конституции. Вторая глава посвящена историческим контекстам конституции и их настоящему значению, показывая, что послевоенная история определена двумя специфическими факторами: периодом 1945—1948 гг. и тем фактом, что чехословацкое государство является государством двух наций. Третья глава исследует источники конституции в горизонтальном разрезе (строительный материал, данный предшествующими конституциями) и в разрезе вертикальном (экономические, политические и другие потребности). В четвертой главе автор анализирует социальную сущность конституции и руководящую роль партии. Прежде всего он применяет известное ленинское определение сущности конституции для определения конституции современной. Пятая глава посвящена правовой сущности конституции, вытекающей из ее функции как основного закона государства. Шестая глава касается проблемы юридизации конституции (юридической разработки конституции). В седьмой главе, посвященной вопросу монолегального и полилегального понятия конституции, автор приходит к выводу, что конституцию должен создавать единый закон, причем оправдавший себя институт конституционного закона не был бы устранен. Восьмая глава разбирает проблему абсолютных и относительных формулировок конституции, причем автор указывает на неудобство абсолютных формулировок, которые не содержат ни ограничения нормы, ни ограничения по существу (указание случаев, когда норму невозможно использовать), и даже ни ограничение формальное (ссылка на низшую норму). Девятая глава касается специфики интерпретации конституции, а также отношения диалектической интерпретации к политической целесообразности. Десятая глава посвящена содержательной и формальной структуре конституции. Одиннадцатая глава исследует отношение конституции *de jure* а *de facto*, что является одним из самых вежных вопросов каждой конституции а также гарантиями соответствия юридической и фактической конституции. Двенадцатая глава посвящена реализации конституции в повседневном законодательстве (в законах „разъяснительных“ и „связных“) и ее самостоятельному непосредственному действию в случаях отсутствия конкретизации в повседневном законодательстве. Тринадцатая глава касается охраны конституции в случае ее нарушения. Последняя, четырнадцатая глава посвящена вопросу конституционной юстиции; в ней также приводятся альтернативы, в соответствии с которыми контроль конституционности был бы доверен президиальному органу или особому комитету или комиссии парламента с акцентом на профилактический контроль и последнее слово парламента.

PAVEL PEŠKA

Theoretische Probleme der tschechoslowakischen Verfassung

ZUSAMMENFASSUNG

Vorliegende wissenschaftliche Abhandlung beinhaltet vierzehn Studien über verschiedene theoretische Probleme der tschechoslowakischen Verfassung. Sie stellt eine Arbeit der tschechoslowakischen Konstitutionalisten dar, sie trägt nicht komparatistische Züge, obwohl sie den Zusammenhängen mit den Verfassungen der anderen sozialistischen Länder in Europa Rechnung trägt. Die Abhandlung befaßt sich nicht mit Betrachtungen *de lege ferenda*, strebt jedoch die Auswertung von Erfahrungen mit der gültigen tschechoslowakischen Verfassung an und damit hat sie der legislativen Praxis Hilfe zu leisten, vor allen Dingen der zukünftigen konstituierenden Praxis.

Die erste Betrachtung ist den ontologischen und noetischen Problemen der Verfassung gewidmet. Sie zeigt die sich vordergründig aus dem Ausdruck des Verhältnisses der Klassenkräfte in der Verfassung ergebenden Besonderheiten der Ontologie

und Noetik der Verfassung auf, zum Unterschied vom Recht überhaupt. Die zweite Betrachtung befaßt sich mit historischen Kontexten der Verfassung und deren gegenwärtigen Bedeutung, indem sie zeigt, daß die Nachkriegsgeschichte durch zwei spezifische Tatsachen bestimmt ist: durch den Zeitraum 1945–1948 und durch die Tatsache, daß der tschechoslowakische Staat ein Staat zweier Nationen ist. Die dritte Betrachtung befaßt sich mit den Quellen der Verfassung im horizontalen Sinne (das durch vorige Verfassungen gegebene Material) und im vertikalen Sinne (ökonomische, politische und andere Bedürfnisse).

In der vierten Betrachtung widmet der Verfasser Aufmerksamkeit dem sozialen Wesen der Verfassung und der führenden Rolle der Arbeiterpartei. Er appliziert vor allem die berühmte leninsche Definition über das Wesen der Verfassung auf die gegenwärtige Verfassung. Die fünfte Betrachtung ist dem Rechtswesen der Verfassung gewidmet, das sich aus deren Stellung als Grundgesetz des Staates ergibt. Die sechste Betrachtung betrifft das Problem der Juridisierung der Verfassung (juristische Durcharbeitung der Verfassung). In der siebten Betrachtung widmet sich der Verfasser der Frage der monolegalen bzw. polylegalen Auffassung der Verfassung. Er gelangt zum Schluß, daß die Verfassung durch ein einziges Gesetz gebildet werden sollte, wobei das bewährte Institut des Verfassungsgesetzes nicht entfernt wäre. Die achte Betrachtung ist dem Problem der absoluten und relativen Formulationen der Verfassung gewidmet, wobei der Verfasser auf die Nachteile der absoluten Formulationen hinweist, die weder eine sachliche Beschränkung der Norm (angeführt sind Beispiele, wo die Norm nicht angewendet werden kann) beinhalten, noch eine formale Beschränkung (Hinweis auf die niedere Norm). Die neunte Betrachtung betrifft die Besonderheit der Interpretation der Verfassung, u. a. auch die Beziehung der dialektischen Interpretation zur politischen Zweckmäßigkeit. Die zehnte Betrachtung ist der inhaltlichen und formalen Struktur der Verfassung gewidmet. Die elfte Betrachtung befaßt sich mit der Beziehung der Verfassung de jure und de facto, ein Problem, das eine der schwerwiegendsten Fragen jeder Verfassung darstellt, sowie auch mit Gewährleistungen für eine juristische und faktische Übereinstimmung der Verfassung. Die zwölfte Betrachtung widmet Aufmerksamkeit der Realisierung der Verfassung in der üblichen Gesetzgebung (in „verfügenden“ und „zusammenhängenden“ Gesetzen) sowie deren unmittelbaren selbständigen Einwirkung in Fällen, da es keine Konkretisierung in der üblichen Gesetzgebung gibt. Die dreizehnte Betrachtung betrifft den Schutz der Verfassung für die Fälle deren Verletzung. Die letzte, vierzehnte Betrachtung ist der Frage der Verfassungsjustiz gewidmet; hier sind auch Alternativen angeführt, nach denen die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dem Präsidialorgan anvertraut würde, bzw. einem anderen Ausschuß, bzw. einer Kommission des Parlaments, bei Akzentuierung der vorbeugenden Kontrolle und des letzten Wortes des Parlaments.

Poznámky k některým aktuálním otázkám rozvoje zákonodárné činnosti v evropských socialistických zemích

JÁN GRONSKÝ

Poslední desetiletí jsou v evropských socialistických zemích obdobím bouřlivého, historicky ojedinělého rozvoje, obdobím hlubokých ekonomických, politických, sociálních, kulturních a psychologických přeměn. Výrazně se přitom zmnohotvárnily a svým způsobem zkomplikovaly ekonomické a sociální vztahy a procesy; stálý růst jejich dynamiky si vynucuje jiný, nový, výstižnější a situaci více odpovídající obsah i formy právní regulace, a to víceméně ve všech sférách společenského života.¹⁾

Výrazně se zvýšily požadavky kladené na regulativní funkci socialistického práva, na úlohu práva jako významného nástroje vědeckého řízení rozvoje společnosti a tudíž i požadavky kladené na celý komplex procesu tvorby práva. Stále větší důraz je kladen na místo tvorby práva v procesu rozvoje socialistické demokracie a rozvoje a upevňování socialistické zákonnosti zvlášť.²⁾

Vznikla nová odvětví práva, potřeba nových právních regulací (např. ochrana životního prostředí, sociální plánování, problematika transplan-tací, kosmických letů atd.), vznikly zcela nové problémy vynucující si zcela nové formy a metody právní regulace. Hranice (jakkoli nikdy ne zcela vyhraněné) mezi jednotlivými právními odvětvími se změnily, dále se mění a někdy svým specifickým způsobem vzájemného prolínání téměř mizí. Rozvoj socialistické společnosti vnesl do právního řádu nové proporce mezi přesvědčováním a donucováním, mezi povoleným a zakázaným, mezi dobrovolným a povinným, zvýraznil se organizátorský prvek v činnosti státních orgánů na úkor prvku donucovacího atd. Do práva začaly postupně vnikat prvky nové morálky vyrůstající z půdy socialismu. Právo jako aktivní složka ideového působení získalo na váze ve společnosti.

¹⁾ Viz k této otázce mj. S. S. Aleksejev: *Systéma sovětského práva*, Moskva 1975, str. 55–80.

²⁾ Zejména je nutno v této souvislosti upozornit na články prof. E. Kučery: *Regulativní funkce socialistického práva* (Právník č. 2/1974, str. 69 a násl.); *Tvorba práva z hlediska úlohy práva při řízení socialistické společnosti* (Právník č. 11/1977, str. 1060 a násl.) a *Socialistická zákonnost v tvorbě socialistického práva* (Socialistická zákonnost č. 4/1980, str. 193 a násl.).

Oblast práva nutně musela zasáhnout i vědeckotechnická revoluce (výpočetní technika, informační systémy apod.), stejně jako i vznik a rozvoj nových socialistických tradic.³⁾

Podstatně se zvýšila a dále se zvyšuje společenská aktivita pracujících, jejich účast na posuzování, rozhodování a realizaci základních otázek státního, politického, hospodářského a vůbec veškerého společenského života země. Zvýšila se i jejich úloha na tvorbě práva a zákonodárství zvlášť. Proces další demokratizace tvorby práva a legislativy zvlášť se stal objektivním faktorem a nutností současné etapy vývoje evropských socialistických zemí.

Zejména nová sovětská ústava pak přinesla do státoprávní oblasti velké množství zcela nových podnětů, jejichž podstatu shrnul např. L. I. Brežněv ve svém vystoupení na zasedání Prezidia Nejvyššího sovětu SSSR 17. 6. 1977.⁴⁾

Jde v podstatě o souhrn aktuálních problémů souvisejících s tvorbou práva a zákonodárstvím zvlášť (a to v nejširším kontextu procesu rozvoje socialistické demokracie, rozvoje a upevňování socialistické ústavnosti a zákonnosti, vlastního „fungování“ práva, spojeného s jeho interpretací a realizací), tj. o souhrn problémů, které jsou v současné době aktuální ve všech evropských socialistických zemích. Konkrétní přístup k nim, důraz na jejich jednotlivé prvky, formy a metody řešení, nemohou být ovšem stejné. Přesto lze proces tvorby práva a legislativy zvlášť v jednotlivých evropských socialistických zemích nejen souhrnně sledovat, ale i srovnávat, a to jak z hlediska forem a metod legislativní praxe, tak i z hlediska obsahového.

Země socialistického společenství totiž přecházejí obdobím vývoje, ve kterém se stále výrazněji projevují společné základní rysy státu a společnosti, dané společnou třídní podstatou, společnými základy politického, státního i ekonomického zřízení, společnými úkoly, společnou ideologií, společnou politikou vedoucích sil těchto zemí — marxisticko-leninských dělnických stran. Proces základního sbližování těchto zemí je nespornou objektivní realitou.

Je proto nejen možné, ale i nutné,

a) aby veškerý proces tvorby práva (a legislativy zvlášť), jeho fungování, interpretace a realizace v každé zemi socialistického společenství přihlížel velmi pozorně k tvorbě, fungování, interpretaci a realizaci práva v ostatních socialistických zemích;

b) aby byl přitom současně vzat v úvahu nutný proces sbližování právních řádů socialistických zemí, což má nesmírný význam nejen politický, ideologický a juristický, ale i velmi racionálně praktický. Vždyť samotná existence RVHP (a to vybíráme jen jednu z mnoha oblastí, kterých se to týká) a proces ekonomické integrace zemí socialistického společenství

³⁾ Viz k tomu též B. N. Kudrjavcev: Aktualnyje problemy naučnych issledovanij v světe novoj konstitucij SSSR (SGiP č. 9/1978, str. 133–139).

⁴⁾ Viz Rudé právo 18. 6. 1977, též Konstitucija obščšenarodnogo gosudarstva, Moskva 1978, str. 51.

a rozvíjení socialistické kooperace si nutně vynucuje sblížování právních řádů jednotlivých zemí.

Sblížování právních řádů zemí socialistického společenství je tak přirozeným důsledkem toho, že se všechny tyto země rozvíjejí na základě marxisticko-leninského učení o vývoji socialistické společnosti a výstavbě socialistického státu, na základě společných obecných zákonitostí.

*

V souvislosti s hledáním dalších cest rozvoje socialistického demokraticismu se v literatuře evropských socialistických zemí objevuje v oblasti tvorby práva a legislativy zvláště na prvním místě otázka,

a) *které společenské vztahy by měly být regulovány pouze zákonem a zda by se tato sféra neměla ústavně vymezit;*

b) *zda zákony mají pouze rámcově upravit hlavní zásady právní regulace příslušné oblasti společenských vztahů a podrobnou úpravu přenechat podzákonným (odvozeným normativním) aktům nebo zda má být už přímo v zákoně obsažena podrobná úprava všech základních vztahů v této oblasti.*

Odpověď není jednoduchá a v literatuře socialistických zemí rovněž není jednoznačná. Jádrem má ovšem v první položené otázce — co má či musí být upraveno *jedině zákonem* a žádným jiným právním předpisem, resp. co z hlediska ústavnosti, zákonnosti, stability práva a právní jistoty lze a co nelze přenechat úpravě podzákonným (odvozeným normativním) aktům. V socialistických zemích je především praxe velmi rozdílná — o čemž konečně svědčí i stručný přehled a srovnání počtu a obsahu přijatých zákonů nejvyššími zastupitelskými sbory v jednotlivých zemích. Navíc je nutno v socialistických federacích vzít v úvahu ještě složitou problematiku rozdělení působnosti v oblasti normotvorby a zákonodárství zvláště.

Prof. B. Spasov — vycházejíc z ústavního systému Bulharska — došel ve svých pracích k závěru, že pouze zákony lze regulovat tyto společenské vztahy: 1. Otázky, které jsou podle ústavy ve výlučné kompetenci nejvyššího zastupitelského sboru (plán, rozpočet), 2. otázky, které podle výslovného ustanovení ústavy musí být regulovány pouze zákonem (volební zákony, soudní organizace, postavení soudců a pravomoc soudů, odvolání poslanců), 3. kodifikace zákonodárství, 4. trestní zákonodárství, stanovení trestných činů a trestů, 5. všechny společenské vztahy, které podle názoru Lidového shromáždění mají být regulovány zákonem.⁵⁾

Toto řešení se zdá být z hlediska obecného řešení otázky problematické. Nehledě na určité překrývání hledisek uvedených v bodech 3. a 4., jde totiž o čistě kazuistický pohled na problematiku, která by vyžadovala širší zobecnění. Navíc hledisko páté, ve kterém je vlastně podstata celé otázky, vlastní odpověď na položenou otázku vlastně obchází.

Zdá se proto správnější stanovisko prof. Zakrzewského,⁶⁾ který zastává názor, že by bylo nutno nejdříve provést určité zobecnění, protože ani ústava, ani žádný zákon tuto otázku nemůže upravovat kazuisticky. Takový pokus učinil svého času zesnulý prof. Rozmaryn.⁷⁾ Rozmarynovy práce nesporně teoreticky připravily půdu pro současné diskuse (před-

vším v Polsku), jeho teze však prof. Zakrzewski právem považuje za ne zcela vyhovující, neboť činnost socialistického státu se dotýká daleko širší oblasti. Základní Rozmarynova teze ovšem platí jako teoretické východisko: okruh společenských vztahů, které by měly být regulovány pouze zákonem, musí vycházet z vymezení sfér společenských vztahů, nikoliv z kazuistické úpravy.⁸⁾

Tyto sféry nebyly dosud souhrnně vymezeny žádným obecně závazným předpisem v žádné socialistické zemi, i když se nepřímou dají někde částečně odvodit z ústav jednotlivých zemí, či někde i z plánů legislativní činnosti nejvyšších zastupitelských sborů.⁹⁾

V literatuře socialistických zemí však byla učiněna v této oblasti už řada pokusů, z nichž lze jmenovat především pokusy polských autorů. Tak např. A. Podgorecki¹⁰⁾ a H. Rot¹¹⁾ hovoří sice obecně, že by se jediné zákonem měly upravovat „všechny podstatné otázky společenského života“ (Podgorecki), resp. „všechny základní oblasti společenského života“ (Rot), ale oba se pokoušejí vymezit tyto oblasti (sféry) též konkrétněji. Podle nich by tak jediné zákonem měly být upravovány: 1. práva a povinnosti jednotlivců a organizací vůči státu, ostatním jednotlivcům a organizacím a obdobně práva a povinnosti státních orgánů a příslušné procesní normy, 2. základní otázky politického, sociálního a ekonomického systému a pravomoci samosprávy, 3. zásady vytváření místních a ústředních státních orgánů a práva a povinnosti úředních osob, 4. základy odpovědnosti státu a činnost úředních osob, 5. zásady organizace státních hospodářských organizací, 6. státní rozpočet a plány rozvoje národního hospodářství (včetně ročních plánů).

Za nejvýstižnější lze však asi označit vymezení, uvedené prof. E. Kučerou.¹²⁾ Prof. Kučera totiž vychází při vymezování sfér společenských vztahů, které by měly být upravovány jen zákony, především též z diferenciace těchto sfér. Říká, že zákony se upravují základní, konstantní, hromadné a relativně dlouhodobě se opakující společenské vztahy „tradičního působení práva“ (tj. především práva „justičního“, správy, bezpečnosti, evidence daňové apod.), přičemž zvláštní místo zde zaujímá právní status občana a jeho zákonné (ústavní) záruky. Otázkou pak v této oblasti zůstá-

⁵⁾ Viz B. Spasov: Konstitucija i narodnoje predstaviteľstvo v Narodnoj respublike Bolgarii, Moskva 1977; B. Spasov: Gosudarstvennyj sovět Narodnoj respubliky Bolgarii (SGiP č. 2/1976); B. Spasov: Zakonodatel'naja dejatel'nost' Narodnogo sobranija BRN (recenze v SGiP č. 8/1972).

⁶⁾ W. Zakrzewski: Zasięg ustawodawstwa (Państwo i Prawo č. 3/1976, str. 21–32).

⁷⁾ Viz práce prof. Stefana Rozmaryna: Konstitucja, podstawowa ustawa PLR (PWN, Warszawa 1961) a Ustawa w PLR (PWN, Warszawa 1964).

⁸⁾ Tento názor byl rovněž uveden v učebnici Státní právo evropských socialistických zemí, která vyšla za redakce prof. Zdobinského v Praze v r. 1976.

⁹⁾ Viz např. Plan organizacii raboty po privedeniju zakonodatel'stva Sojuza SSR v sootvetstvije s Konstitucijej SSSR (Konstitucija obščšenarodnogo gosudarstva, Moskva 1978, str. 190 a násl.).

¹⁰⁾ Viz článek A. Podgoreckého o tvorbě práva v Państwu i Prawu č. 12/1976, str. 27 až 28.

¹¹⁾ Viz článek H. Rota o vzájemném vztahu normativních aktů de lege ferenda v Państwu i Prawu č. 4/1976, str. 57–64.

vá určení stupně abstraktnosti (resp. obecnosti) a konkrétnosti (resp. kauzističnosti) zákonné úpravy.

Pokud jde o úpravu procesů, souvisejících zejména s rozvojem tvůrčích funkcí socialistického státu, vyslovuje prof. Kučera názor, že dynamické řídicí procesy lze postihnout právními normami o klasické finální logické struktuře pouze zčásti, zejména v jejich horizontální linii. Po vertikální linii převážně vyžadují cílovou regulaci v podobě teleologických (účelových) norem s určením kritérií a ukazatelů naplnění cíle (účelu). Pokud jde o vlastní řízení dynamických procesů, lze zákony „stanovit“ jejich principy, základní sledované cíle a odpovědnost za externí dopad řízení. „Ostatní“ zřejmě náleží „ponechat“ podzákonným aktům (odvozené normotvorbě), pokud je ovšem zprostředkovaná právní forma nezbytná.

Samostatnou skupinu pak podle prof. Kučery tvoří skupina „potencionálně přítomných společenských vztahů“, což je z hlediska právní úpravy problém složitý. Zde je — podle prof. Kučery — vhodné spíše volit abstraktní a obecnou základní úpravu s vytyčením zásad postupů (resp. hlavních cílů), a ostatní svěřit provádění, odvozené normotvorbě.

V souvislosti s vymezením okruhů společenských vztahů, které by měly být upravovány jediné zákony, vyvstává v socialistických zemích jako velmi aktuální problematika *vztahu mezi zákonem a aktem s mocí zákona vydaným prezidiálním orgánem* nejvyššího zastupitelského sboru (nejvyšším stále činným orgánem státní moci). Jde tedy v podstatě o otázku, ve které části své zákonodárné působnosti je nejvyšší zastupitelský sbor v době mezi svými zasedáními zastupitelný (a prezidiální orgán tudíž může vydat obecně závazný předpis s mocí zákona) a v které části své zákonodárné působnosti by měl být nejvyšší zastupitelský sbor z hlediska svého svrchovaného postavení v státě prostě nezastupitelný. Nutno říci, že socialistická teorie státního práva se touto otázkou zabývala z obecného hlediska poměrně málo. Problematika se z hlediska konkrétní situace v konkrétní zemi sice řešila zevrubně,¹²⁾ ale východiskem byla především analýza dané ústavní úpravy a její interpretace v té které zemi, méně už pokusy o teoretické zobecnění.

Přesto se zdá, že určité zobecnění je možné. Srovnáním platné právní (zejména ústavní) úpravy a praxe v jednotlivých socialistických zemích by totiž bylo možno shrnuté říci, že základní podmínkou vydání normativního aktu s mocí zákona nejvyšším stále činným orgánem státní moci (prezidiálním orgánem) v době mezi zasedáními nejvyššího zastupitelského sboru by mělo být,

a) aby se jednalo o předpis, jehož vydání je neodkladné (což je výslovně v některých ústavách stanoveno — např. v BLR — ale vyplývá to rovněž z čl. 122 sovětské ústavy);

¹²⁾ Viz E. Kučera: Socialistická zákonnost v tvorbě socialistického práva (Socialistická zákonnost č. 4/1980, str. 193 a násl.).

¹³⁾ Připomeňme v této souvislosti rozsáhlé diskuse v Polsku, zejména v letech 1956 až 1957, jakož i podstatnou změnu polské ústavní praxe zahájené v tomto období a spočívající v naprosté minimalizaci případů, kdy Státní rada upravovala společenské vztahy svými dekrety.

b) aby tento předpis nezasahoval do ústavně konkrétně vymezené oblasti výlučné a nezastupitelné pravomoci nejvyššího zastupitelského sboru;¹⁴⁾

c) aby tento předpis byl dodatečně schválen na nejbližším zasedání nejvyššího zastupitelského sboru; nestane-li se tak, ztrácí platnost.

Určitým společným rysem ve všech evropských socialistických zemích je dále tendence *snížování počtu normativních aktů s mocí zákona, vydávaných prezidiálními orgány* (nejvyššími stále činnými orgány státní moci). Tato tendence je v ústavních systémech a v ústavní praxi jednotlivých zemí vyjádřena různě:

a) Ve většině zemí (PLR, MLR, RSR, ČSSR) jde především o ústavní praxi, opírající se pochopitelně o obecně ústavně stanovená omezení, která jsme uvedli výše; srovnání počtu vydaných zákonů na jedné straně a normativních aktů s mocí zákona vydaných prezidiálními orgány na straně druhé svědčí o výrazném vzestupu prvních a zejména poklesu druhých.

b) V některých zemích přímo ústava v podstatě nepřipouští, aby prezidiální orgán vydal souhrnný normativní akt s mocí zákona v oblasti dosud právně neupravené. Tak např. v BLR může Státní rada mezi zasedáními Lidového shromáždění měnit a doplňovat jen „jednotlivá ustanovení zákonů“ (čl. 94 odst. 2) a jen v podmínkách války, není-li možno svolat Lidové shromáždění, může Státní rada vydávat výnosy, „jimiž mohou být rušeny nebo měněny zákony nebo upraveny zákonem neupravené vztahy“ (čl. 96).¹⁵⁾

c) V NDR, kde dříve (před poslední novelizací ústavy v r. 1974) byla normotvorná pravomoc Státní rady skutečně rozsáhlá, došlo novelizací ústavy k podstatné změně. Státní rada již nemůže vydávat výnosy (Erlasse), jimiž by bylo možno měnit zákon, ale jen usnesení (Beschlüsse), jimiž nelze měnit zákony. Tato usnesení mají ve vztahu k zákonodárství v určitém smyslu charakter prováděcích předpisů — jde tedy o podzákonné (odvozené normativní) akty, které se vydávají — pokud jde o oblast realizace zákona — na základě výslovného zmocnění Lidové sněmovny.¹⁶⁾

Další důležitou otázkou tvorby práva je *vztah mezi zákonem a usnesením nejvyššího zastupitelského sboru*. Jde o problém stále aktuálnější

¹⁴⁾ Novější socialistické ústavy se zde v podrobnostech sice liší, ale některé sféry — i když podle našeho názoru asi stále ještě příliš úzké — vymezují jednotně; to se rovněž týká nové sovětské ústavy (viz též autorův názor v publikaci Ústavní základy SSSR [Ústav státní správy, Praha 1979], str. 111–118).

¹⁵⁾ Rovněž v SSSR — podle názoru autora — lze z čl. 122 bod 1 ústavy vyvodit, že prezidium Nejvyššího sovětu SSSR provádí za dodržení výše uvedených podmínek jen změny v „platném zákonodárství“, tj. buď částečným doplněním, či částečnou změnou platných zákonů, či přijetím uceleného obecně závazného právního předpisu upravujícího příslušnou oblast společenských vztahů zcela nově (ve srovnání s dosud platným zákonodárstvím), ale že se nepředpokládá přijetí obecně závazného předpisu s mocí zákona v oblasti dosud zákony Nejvyššího sovětu SSSR neregulované.

¹⁶⁾ Jedná se o určitou formu dělby práce mezi radou ministrů a Státní radou při provádění zákonů, ovšem s tím rozdílem, že rada ministrů k vydání prováděcích předpisů nepotřebuje výslovné zmocnění zákona (což vyplývá přímo z ústavy), zatímco Státní rada ano.

právě v současné etapě vývoje socialistických států. Upozornil na něj i L. I. Brežněv ve svém známém projevu na zasedání Prezidia Nejvyššího sovětu SSSR,¹⁷⁾ když řekl: „Mluvíme-li o otázkách, jež jsou středem pozornosti Nejvyššího sovětu, lze říci, že vedle neochabující péče o rozvoj zákonodárství a projednávání plánu a rozpočtu, řeší tento orgán stále častěji otázky související se situací v různých oblastech hospodářství a kultury.“ V tomto smyslu utvrzuje postavení Nejvyššího sovětu SSSR i sovětská ústava, která v čl. 108 doslova stanoví, že Nejvyšší sovět SSSR „je oprávněn rozhodovat o všech otázkách, které podle této ústavy patří do působnosti Svazu SSR“. Formou takových rozhodnutí jsou (vedle zákonů) především usnesení.

Usnesení (i když mohou mít název nejen „usnesení“, ale i „rezoluce“, „prohlášení“ atd.) jsou formou, která velmi vyhovuje podstatě činnosti nejvyššího zastupitelského orgánu soudobého socialistického státu. Dává možnost, aby nejvyšší zastupitelský orgán pružně a komplexně zaujímal stanovisko k základním politickým, hospodářským, sociálním a kulturním otázkám rozvoje země vysoce autoritativní formou a v tomto smyslu doporučoval, ale případně i závazně ukládal zejména státním orgánům a úředním osobám (ale i jednotlivým občanům) zcela konkrétní úkoly a povinnosti a aby tak operativně na nejvyšší úrovni činil zásahy podle potřeb a vývoje situace.

Otázkou ovšem je, zda je možno tato usnesení zařadit mezi formy práva, čili, zda se jedná, či může jednat o obecně závazný normativní akt.

K zodpovězení této otázky je třeba především zdůraznit, že v žádném případě nemá a nemůže mít každé usnesení nejvyššího zastupitelského sboru charakter obecně závazného právního aktu, či dokonce vůbec právního aktu. Může jít o čistě politickou deklaraci (např. výzvu k parlamentům jiných zemí), může jít o doporučení adresované státním a hospodářským orgánům a organizacím, úředním osobám, společenským organizacím, občanům,¹⁸⁾ ale za určitých podmínek může též jít skutečně o právní akt, a to i obecně závazný.¹⁹⁾

Otázkou je, za jakých podmínek může být usnesení nejvyššího zastupitelského sboru považováno za závazný právní akt.²⁰⁾ Podle našeho názoru je tomu tak tehdy, jestliže toto usnesení

a) obsahuje konkrétní ustanovení, zavazující státní orgány, organizace, úřední osoby či jiné osoby (a to i v případě, že tato závazná ustanovení

¹⁷⁾ Rudé právo 18. 6. 1977; Rovněž Konstitucija obščšenarodnogo gosudarstva, Moskva 1978, str. 50.

¹⁸⁾ Např. závěry jednání Sněmovny lidu v ČSSR, týkající se strojírenství a hutnictví (1977), problémů vědeckotechnické revoluce (1978), problémů palivo-energetických (1979), resp. závěry Sněmovny národů týkající se zemědělství a výživy (1977), životní úrovně a sociálních jistot (1978), resp. lidové kontroly (1979), mají charakter doporučení. Nemohou mít charakter závazného právního aktu už jen proto, že se jedná o usnesení jednotlivých sněmoven a nikoliv Federálního shromáždění, k jehož platnému usnesení je třeba souhlasného usnesení obou sněmoven.

¹⁹⁾ Literatura PLR považuje za takové např. usnesení Sejmu PLR týkající se stavebnictví, školské reformy aj.

tvoří jen část celkového usnesení, jehož jiné části mají jen obecný, politický deklarativní charakter, či obsahují východiskovou analýzu stavu oblasti, které se týkají apod.);

b) je přijato způsobem předepsaným pro přijetí normativních aktů (což neznamená, že před vlastním hlasováním o usnesení musí návrh usnesení projít stejnými etapami a fázemi projednávání v orgánech nejvyššího zastupitelského sboru, jako návrhy zákonů; znamená to však, že vlastní hlasování o návrhu usnesení musí splňovat stejné podmínky jako hlasování o běžném zákonu);

c) je řádně publikováno podle příslušných publikačních předpisů.

Podle našeho názoru je tedy nutno na usnesení nejvyššího zastupitelského sboru — pokud splňuje výše uvedené podmínky — hledět jako na závazné právní akty, byť nemají formu zákona, nečlení se na hlavy, paragrafy, články a odstavce a dokonce neobsahují *jen* závazná ustanovení. Jsou to akty, jimiž může nejvyšší zastupitelský sbor na nejvyšší úrovni (a většinou na základě rozsáhlých průzkumů) rozhodovat komplexně o společenských otázkách zvláštního významu. Mají přitom důležitý mobilizující charakter, povahu politické výzvy dalekosáhlého rozsahu. Spojení usnesení s předcházejícími rozsáhlými průzkumy nejvyšších zastupitelských sborů (resp. jeho výborů, komisí, pracovních skupin apod.) navíc podtrhuje charakter nejvyšších zastupitelských sborů jako pracujících institucí, jednotu usnášení, kontroly i výkonu usnesení v jejich činnosti.

Druhá základní v úvodu položená otázka zněla, *zda zákony mají pouze rámcově upravit hlavní zásady právní regulace příslušné oblasti* společenských vztahů a podrobnou úpravu přenechat podzákonným (odvozeným normativním) aktům, *nebo zda má být už přímo v zákoně obsažena podrobná úprava všech základních vztahů v této oblasti.*

Zdá se, že v této otázce zaujímá teorie státního práva evropských socialistických zemí dnes již v podstatě jednoznačné stanovisko: v unitárních socialistických státech, ve kterých je veškeré zákonodárství soustředěno v jediném centru — nejvyšším zastupitelském orgánu — vyžaduje již samotná povaha sfér, ve kterých se předpokládá právní úprava jedině zákonem (a pokud nejde o sféru řízení dynamických procesů, o které mluví v citované práci prof. Kučera), aby příslušný zákon obsahoval komplexní úpravu a nesvěřoval žádnou část základních společenských vztahů (a zejména ne právní status občana a jeho právní záruky) jiným předpisům. Kategoričnost tohoto požadavku je dána kategoričností požadavku socialistické ústavnosti a zákonnosti, kategoričností požadavku prosazování, rozšiřování a prohlubování socialistické demokracie.

Poněkud jinak ovšem stojí otázka v socialistických federacích, kde vedle federálních (svazových) nejvyšších zastupitelských sborů existují ještě i nejvyšší zastupitelské sbory subjektů federace vybavené rovněž zákonodárnou pravomocí. V těchto zemích existuje pochopitelně systém základního zákonodárství federace na jedné a podrobného zákonodárství sub-

²⁰⁾ Viz v této souvislosti např. podnětné články A. Podgoreckého (Państwo i Prawo č. 12/1976) a A. Gwiżdże (Państwo i Prawo č. 11/1976).

jektů federace na druhé straně.²¹⁾ Avšak zde nejde pochopitelně o vztah zákona a prováděcího druhotného předpisu, ale jen o rozdělení působnosti v zákonodárné oblasti mezi federaci a subjekty federace, přičemž se v každém případě jedná o prvotní normativní akty (zákony).

Konkrétní řešení rozdělení působnosti v oblasti zákonodárné mezi federaci a subjekty federace se v jednotlivých socialistických federacích liší. Jde o otázku mimořádně složitou a navíc komplikovanou růzností koncepcí, na nichž jsou jednotlivé socialistické federace vybudované. Obsáhlejší pokus o zobecnění některých teoretických a praktických problémů v této oblasti se vymyká možností daným rozsahem těchto poznámek.

Mimořádně aktuální je též další otázka — *vztah zákona a prováděcích právních aktů*. Jde o vztah mnohofaktorový, teoreticky i prakticky značně složitý. Pokud jde o problémy, týkající se rozhodujícího postavení nejvyššího zastupitelského sboru v procesu tvorby práva a klíčového postavení zákonodárné činnosti v tomto smyslu, jde především o otázku, zda se má vydání obecných normativních aktů nejvyšších a ústředních orgánů státní správy vázat na předchozí konkrétní a výslovné zmocnění zákonem, či nikoliv. V literatuře evropských socialistických zemí je dnes poměrně rozšířen názor, že obecné normativní akty (normativní akty obecně závazné) orgánů státní správy, vydávané vládou či ministry, se mají opírat v každém případě o výslovné zmocnění zákona nebo normativního aktu s mocí zákona vydaného prezidiálním orgánem. Zákon a normativní akt s mocí zákona se podle některých autorů²²⁾ mají uplatňovat bezprostředně, pokud neobsahují jednoznačné zmocnění k vydání prováděcích předpisů. Totéž pravidlo je pak zapotřebí rovněž uplatňovat ve vztahu k aktům místních orgánů státní moci a správy. Zvláště ty akty, které uvalují na občana určitá omezení s ohledem na ochranu zdraví, majetku či veřejného pořádku, se mají vždy odvolat na příslušná ustanovení zákona.

I když se zdá být opodstatněný výše vyslovený požadavek, pokud jde o uvalování určitých omezení na občany v oblasti jejich práv a svobod, přece se jen zdá, a situace v jednotlivých socialistických zemích to též dosvědčuje, že jsou možné i jiné koncepce, tj. že vláda k vydání prováděcího předpisu nepotřebuje zmocnění, ale ministři toto zmocnění potřebují.²³⁾ Podstatné se zdá být především důsledné vymezení sfér společenských vztahů, právně regulovatelných jedině zákony. Jestliže se tak stane, pak problém generálního zmocnění (ústavou) či opětovaného výslovného zmocnění v každém jednotlivém případě není podstatný.

Aktuálnější je v současné době v evropských socialistických zemích jiný problém, a to *problém množství prováděcích předpisů*. Je totiž nesporné,

21) Poněkud jinak vypadá ovšem konstrukce struktury zákonodárné činnosti v SFRJ. Rozsah těchto poznámek bohužel vylučuje podrobnější analýzu této konkrétní problematiky.

22) Viz např. cit. článek H. Rota o vzájemném vztahu normativních aktů *de lege ferenda* (Państwo i Prawo č. 4/1976, str. 57–64).

23) Tak je tomu např. v ČSSR, kde pak i vlády obou republik, pokud provádějí federální zákon, potřebují k vydání prováděcího předpisu výslovné zmocnění federálním zákonem.

že velké množství prováděcích předpisů činí právní řád nepřehledným a nesrozumitelným, což samo o sobě může mít vážné důsledky na stav socialistické zákonnosti. Někdy je samozřejmě větší počet prováděcích předpisů nutný (zejména v hospodářské oblasti), ale přesto úkol snížit počet prováděcích předpisů je společný pro všechny socialistické země. Stejně tak ostře se rýsuje i problematika kvality prováděcích předpisů — jejich přehlednosti, srozumitelnosti, jasných derogačních klauzulí apod. včetně publikace těchto předpisů, a to zejména ve formě úplného znění předpisu poté, co byly novelizovány. K tomu pak přistupuje ještě celý okruh problémů souvisejících s různými *vnitřními resortními předpisy*, různými metodickými pokyny, vysvětlující doplňky apod., které sice nemají charakter obecně závazných právních předpisů, ale často podstatně ovlivňují praktické používání obecně závazných právních aktů (prvotních i druhotných), a to nejednou na úkor přísného dodržování zákonnosti, komplexnosti obsahu, vlastního smyslu i ducha zákonů.

Zde ovšem už jde o řadu dalších problémů. Jejich řešení se dostává v mnoha směrech do oblasti analýz stavu právního řádu, vytváření pružného, fungujícího a přehledného systému platných právních předpisů, prověrek a průzkumů, informačních systémů, výpočtové techniky atd., atd.

Základním předpokladem zdokonalování normotvorné činnosti je však *konceptnost legislativní politiky*, která musí vycházet především z *analýzy* dosavadního vývoje právního řádu, z *nezkreslené znalosti dané situace*, z *odhadu budoucího vývoje a znalosti stavu právního postavení občanů*.²⁴⁾

Jde tedy především o to, zjistit a zhodnotit, jak se zákony a jiné právní předpisy v praxi osvědčují a aplikují, proč jsou případně neefektivní, proč případně dochází k nesprávnému a nedůslednému výkladu a aplikaci zákonů atd., atd. Tím analytická činnost získává podklady a podněty pro účinnou depuraci právního řádu, pro komplexní vnitřní skloubenost a logickou návaznost jeho jednotlivých částí, pro sjednocení legislativně technických hledisek, pravidel a terminologie, a tím vším i pro efektivnost, účinnost, srozumitelnost a přehlednost právního řádu.

Nejvyšší zastupitelské sbory socialistických zemí v tomto směru již získaly značné zkušenosti. Zapojování parlamentních výborů a komisí, skupin poslanců, jednotlivých poslanců, aktivů kolem poslanců, místních

²⁴⁾ Poslední léta věnuje právní věda socialistických zemí všem těmto otázkám značnou pozornost. Problematika tvorby práva, zdokonalování zákonodárství či obecné teorie legislativy se stále častěji objevuje na stránkách odborného tisku. Rádi bychom v této souvislosti upozornili na podnětné studie A. S. Pigolkina a I. S. Samoščenko (SGiP č. 3/1977, str. 17—24) a S. V. Polenínové (SGiP č. 5/1978), zejména pak též na publikace polských autorů profesorů Bafii, Zawadského, Zakrzewského, Podgrecského, Siarkewicze, Mazura, Gwiżdže a dalších související s přípravou zákona o tvorbě práva. Zvláště pak nutno upozornit na hlavní referát akademika K. Laca, místopředsedy vlády ČSSR a předsedy legislativní rady vlády ČSSR, na vědecké konferenci věnované výsledkům XV. sjezdu KSČ a XXV. sjezdu KSSS (Právník č. 4/1977, str. 304 a násl.) a na referát akademika K. Laca na celostátním aktivu pracovníků v oblasti legislativy v r. 1978 (Bulletin Ústavu státní správy č. 1/1979) a další tam přednesené příspěvky.

aktivů atd. do analytické, průzkumné činnosti nejvyšších zastupitelských sborů se stává stále více jednou ze základních forem práce nejvyšších zastupitelských sborů, čímž se současně výrazně prohlubuje charakter těchto sborů nejen jako orgánů zákonodárných, ale — v klasickém marxisticko-leninském pojetí — i pracovních korporací.

Vedle osvědčené metody všelidových diskusí či dokonce referenda o nejdůležitějších právních předpisech (zejména ústavních) se objevují nové, systematické moderní metody obsahové a sociologické analýzy, anketování, interwievování atd. Tvorba práva a zejména zákonodárná činnost nejvyšších zastupitelských sborů získává široké společensko-politické zázemí, charakterizované nejen obecně existujícími třídně politickými a společensko-ekonomickými východisky tvorby práva a zákonodárství zvlášť, ale především též konkrétní aktivní účastí nejširších vrstev pracujících. Je to nesporně nový moment v současné socialistické normotvorbě.

Základním postulátem — z hlediska politického i sociálního mimořádně důležitého a přitom složitého procesu zdokonalení práva a zákonodárství zvlášť — se tak stává postulát *plánování a koordinace tvorby práva*, na prvním místě pak plánování zákonodárné činnosti nejvyššího zastupitelského sboru.

Mluvíme-li o tomto vysoce aktuálním úkolu, nehodláme tím v žádném případě tvrdit, že by v minulosti žádné plánování a koordinace v této oblasti neexistovaly. V současné době se však — s přihlédnutím k výše uvedeným souvislostem — plánování a koordinace tvorby práva dostává na nesporně kvalitativně vyšší stupeň, resp. zcela oprávněná a nutná je snaha takový stupeň dosáhnout.

V současné době má plány normotvorné (a především legislativní) činnosti již většina evropských socialistických zemí: SSSR na léta 1976—1981, PLR na léta 1975—1980, BLR perspektivní plán z r. 1973 i roční prováděcí plány, RSR plán na léta 1976—1980 a MLR na léta 1975—1980. V NDR existují dílčí plány legislativních prací, např. v hospodářském právu, plán justiční legislativy atd. Rovněž v ČSSR — byť nebyl publikován souhrnný plán legislativních prací — se legislativní činnost plánuje a v této oblasti byly též zaznamenány výrazné úspěchy.

Ve většině evropských socialistických zemí byly též vytvořeny příslušné orgány, zabývající se koordinací a plánováním tvorby práva a zejména legislativní činnosti — legislativní rady (BLR, RSR, PLR, ČSSR), resp. touto činností se zabývající stálé komise nejvyšších zastupitelských sborů (SSSR, RSR, NDR, PLR) či jiné orgány (např. právní výbor rady ministrů NDR či Ústav pro zdokonalování zákonodárství SSSR apod.). Způsob vytváření a ustavování těchto orgánů, jejich statuty, složení, formy a metody činnosti se pochopitelně liší; někde se jedná o orgány prezidiálních orgánů (např. v RSR orgán Státní rady), jinde o orgán vlády (např. v ČSSR, kde navíc existují legislativní rady vlád obou národních republik), avšak podstata úkolů i celková náplň činnosti těchto orgánů je v podstatě stejná.

Význam vědeckého plánování normotvorby a zejména legislativy je vskutku mnohostranný:

1. Především je možno na základě všestranné vědecké analýzy vymezit

optimálně stupeň důležitosti jednotlivých legislativních prací, účinněji do nich zapojit vědecké instituce, sladit legislativní činnost s plány vědecké činnosti v oblasti práva (v této souvislosti nutno poznamenat, že zejména v některých zemích [např. v PLR, BLR a MLR] je konkrétní úloha právních vědců v legislativním procesu zcela mimořádná).

2. Legislativní činnost je možno účinněji a cílevědoměji zaměřit na nej důležitější společenské cíle, na nejpotřebnější úseky, je možno účinně stanovit posloupnost plnění jednotlivých legislativních úkolů a zajistit jejich koordinaci, a tím vším současně zamezit improvizaci, spěchu a z toho plynoucím nedostatkům.

3. To vše může vést k podstatnému zdokonalení legislativní přípravy na vládní úrovni (odkud přichází většina zákonných předloh), ke zlepšení v parlamentě i ve vládě uskutečňované kontroly přípravy legislativních prací, ke zlepšení koordinace práce jednotlivých ústředních orgánů státní správy, ke zjednodušení pramenů práva a k zesílení kontroly nad zákoností sekundárních právních aktů, k lepšímu zabezpečení dodržování pravidel legislativní techniky.

4. Jedním z nejvýznamnějších rysů plánování v oblasti tvorby práva je vytváření nových možností pro rozvoj demokratizace tvorby práva, zejména zákonodárství. Plánování umožňuje všestranné zapojování nejen poslanců nejvyšších, ale i místních zastupitelských sborů, odborových a jiných společenských organizací, kolektivů pracujících a širokého okruhu občanů do procesu normotvorby. Stává se prostředkem všestranné společenské konzultace při tvorbě práva i tam, kde není účelné provádět široké či dokonce všelidové diskuse k návrhům zákonů; stává se prostředkem k rozvíjení společenské iniciativy při přípravě i realizaci normativních aktů, zejména pak zákonů.

5. V socialistických federacích je navíc plánování normotvorby důležitým koordinačním činitelem, prostředkem zajišťujícím základní jednotu právního řádu ve všech aspektech.

6. Nelze opominout ani mezinárodní význam plánování normotvorby v zemích socialistického společenství, koordinace, která je přirozeným odrazem toho, že země socialistického společenství se vyvíjejí na základě marxisticko-leninského učení o rozvoji socialistické společnosti a výstavbě socialistického státu a že společné zákonitosti tohoto procesu se nutně musí projevit ve všech oblastech nadstavby — včetně právních řádů.²⁵⁾

Obsahově pak vlastní plánování legislativní činnosti v sobě v podstatě

²⁵⁾ V souvislosti se zdůrazněním společných zákonitostí procesu rozvoje socialistické společnosti a socialistického státu a tomu odpovídající základní tendence sbližování právních řádů socialistických zemí nechceme v žádném případě tvrdit, že projevem této tendence je jakási nivelizace, uniformita. Rovněž studium zkušeností jednotlivých zemí, výměna zkušeností a využívání těchto zkušeností ještě nevede k tomu, aby se setřely jakékoliv rozdíly v právních rádech jednotlivých zemí. Naopak, zvláštnosti, odrážející národní a kulturní tradice, různé formy společensko-politického a ekonomického vývoje, se nutně stále projevují a zdá se, že v posledním desetiletí — pokud jde o jednotlivé konkrétní formy, v nichž se prosazují obecné zákonitosti — dokonce získaly na pestrosti.

zahrnuje a) rozhodnutí o přijetí určitého konkrétního normativního aktu (včetně grafikonu přípravy, vypracování a přijetí), b) běžný plán prací vlády v přípravě návrhů zákonů (odpovídající celkovému plánu činnosti vlády), c) uspořádání jednotlivých právních odvětví, d) uspořádání celého zákonodárství a zdokonalení celého právního řádu, tj. přípravu komplexního programu legislativních prací na dlouhodobé období.

V socialistických federacích musí plánování legislativní činnosti zahrnovat stejnou měrou i legislativní činnost zastupitelských sborů subjektů federace. Proto je též důležitá nejen koordinace činnosti všech zákonodárných orgánů federativního státu, ale i případné rozhodnutí o tom, komu bude (s výjimkou oblastí výlučné působnosti federace) případná zákonodárná úprava (ale též příprava zásad a osnovy zákona) svěřena.

Mluvíme-li o některých aktuálních otázkách tvorby práva v evropských socialistických zemích a zejména aktuálních otázkách rozvoje legislativní činnosti nejvyšších zastupitelských sborů, nemůžeme alespoň stručnými poznámkami obejít i některé — s plánováním bezprostředně související — problémy, a to problém *formy novelizace* právních předpisů, problém *kodifikací* a konečně též problém *právní úpravy tvorby práva* vůbec.

Pokud jde o problém novelizace, jde především o otázku přímé či nepřímé novelizace. I když se zdá, že se někdy nelze vyhnout nepřímé novelizaci (ale pak musí být jasně a jednoznačně vyjádřen vztah k předpisům nepřímo novelizovaným), teorie i praxe evropských socialistických zemí se jednoznačně přiklání k novelizaci *přímé*. Z hlediska nutného požadavku přehlednosti je ovšem žádoucí, aby pak byl souhrnně vyhlášen úplný nový text příslušného normativního aktu. Je možno říci, že až na výjimky jsou tyto požadavky v současné době v evropských socialistických zemích beze zbytku plněny.²⁶⁾

Aktuální je v evropských socialistických zemích i *problém kodifikací*. Nejde pochopitelně o nový problém, výhoda kodifikací v jednotlivých oborech je známa, a to již z období buržoazního práva. Nyní však, kdy se rozvinuly velké komplexy socialistického práva — např. pracovního, hospodářského, zemědělsko-družstevního, pozemkového atd. — a kdy se navíc objevují zcela nové oblasti, jejichž komplexní právní úprava se stává nezbytností (např. ochrana životního prostředí, ochrana zájmů mládeže apod.), se problém kodifikace stal podstatně širším a složitějším. Podnětné úvahy vyslovily v této souvislosti sovětské autorky N. P. Koldajevová²⁷⁾ a S. V. Poleninová.²⁸⁾ Zejména úvahy S. V. Poleninové o „horizontálním rozvrstvení právního řádu“ (tj. souboru předpisů příbuzných, ovšem netvořících jedno právní odvětví) jsou velmi zajímavé.

Všechny naznačené problémy (a mnohé další) se souhrnně sbíhají v komplexní problematice normotvorby vůbec, v problematice, jejíž teo-

²⁶⁾ Tou výjimkou je — bohužel — právě ČSSR, kde např. v oblasti ústavní nebyla praxe podle našeho názoru šťastná a vytvořila poměrně málo přehlednou soustavu ústavních předpisů.

²⁷⁾ Viz Sovětskoje gosudarstvo i pravo č. 12/1978.

²⁸⁾ Viz Sovětskoje gosudarstvo i pravo č. 5/1978 a Staat und Recht č. 1/1978.

retické (ale i praktické) základy se v současné etapě vývoje socialistických zemí začínají jasně rýsovat a jejíž podstata se koncentruje do oblasti *legislativní politiky, hierarchie právních předpisů a zabezpečení uskutečnění práva*.

Jistěže, ve své podstatě se nejedná o nové problémy, ale naopak o problémy, které jsou v souvislosti s dodržováním ústavnosti a zákonnosti středem pozornosti právní teorie a praxe socialistických zemí již po dlouhá léta. Takové principy legislativní politiky, jako je realismus práva (tj. v podstatě zásada právně upravovat jen to, co se dá realizovat), či adekvátnost práva (tj. zásada, že právní norma musí odpovídat stavu společenských poměrů, aby mohla být aplikována), zásada respektování dialektické jednoty základních zájmů jednotlivců a společnosti atd. — včetně vrcholné zásady ústavnosti, ze které vyplývá celkový soulad právního řádu — takové principy zná a prosazuje socialistická teorie legislativy a legislativní praxe již po dlouhá léta a zachovávají si samozřejmě svou trvalou aktuálnost.

Nesporně novým momentem je však současná snaha o to, *aby proces tvorby práva byl právně upraven*, tj. aby byl zákonem upraven nejen zákonodárný proces z hlediska činnosti nejvyššího zastupitelského sboru, ale též normotvorný proces, který uskutečňuje mimo zákonodárné orgány a normotvorný proces podzákonných aktů.

Lze plně souhlasit s prof. Kučerou,²⁹⁾ že „z hlediska právně institucionálního aspektu socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva je konečně relevantní ústavní určení pramenů práva a orgánů s právotvornou pravomocí. Postavení rigidní ústavy v struktuře pramenů práva a koncepce socialistické ústavy jako „základního zákona“ předpokládají, že sama ústava stanoví závazné prameny práva a jim korespondují státní (resp. jiné předvídané) orgány s právotvornou pravomocí. Uznání dalšího pramene práva a orgánu s právotvornou pravomocí běžným zákonem má spočívat na ústavním zmocnění a má být výjimečné. Zákon přesně vymezí, o jaký pramen jde a který orgán má pravomoc jej vydávat. Tím se dosahuje přesného vymezení hranic právního řádu. Nepřímo se určují způsoby právní regulace a formy realizace práva, což vše má zásadní význam pro upevnění a precizaci socialistické zákonnosti, při aplikaci práva a při kontrole nad realizací práva“.

Jde tedy o to, aby byl vydán právní předpis (zákon o tvorbě práva), který by neměl pouze procesní a technický charakter, ale ve kterém by se současně odrazila i veškerá sociálně ekonomická a politická problematika tvorby práva, a proto by obsahoval též materiální předpisy o tvorbě práva. Tedy zákon, který by reguloval nejen tvorbu práva v nejvyšším zastupitelského sboru, ale rovněž ve všech ústředních státních orgánech a místních orgánech státní moci a správy, který by obsahoval základní principy tvorby práva, reguloval proces tvorby všech normativních aktů,

²⁹⁾ Viz E. Kučera: cit. článek, Socialistická zákonnost č. 4/1980, str. 203.

stanovil formu normativních aktů, zabezpečoval koordinaci tvorby práva a zejména též princip plánování procesu tvorby práva.³⁰⁾

V současné době je, pravda, proces tvorby práva upraven, avšak souhrnněji jen v některých socialistických zemích a po obsahové i formální stránce velmi různorodě: v BLR je to např. zákon o normativních aktech z března 1973, v RSR dekret Státní rady o přípravě a systematizaci normativních aktů z r. 1976, v SSSR existuje usnesení ÚV KSSS, Prezidia Nejvyššího sovětu SSSR a rady ministrů SSSR z 2. září 1976 „O vypracování a vydání zákonů SSSR“ a rovněž metodologické pokyny pro přípravu resortních aktů, které vydalo ministerstvo spravedlnosti SSSR, v ČSSR existují legislativní pravidla vlády ČSSR (usnesení vlády z r. 1971) a podobná pravidla vlád obou republik. Nikde se ovšem nejedná o předpis takového rozsahu obsahu a dosahu, jak o tom byla řeč výše a jaký se už několik let připravuje v Polsku. Je proto pochopitelné, že právě příprava zákona o tvorbě práva v PLR je v ostatních socialistických zemích sledována s velkým zájmem — byť dlouhá doba přípravy a v podstatě malé pokroky ve formulování varianty, která by byla předložena Sejmu, vyvolávají určité rozpaky.

Mluvili jsme dosud především o plánování a koordinaci normotvorby, především pak zákonodárné činnosti nejvyšších zastupitelských sborů. Pro určitou úplnost našich (i když zkratkovitých) úvah je nutno učinit ještě jednu poznámku: Funkci nejvyššího zastupitelského sboru nelze omezit jen na oblasti zákonodárné a kontrolní činnosti. Přísluší mu i *nejvyšší státní řízení* ekonomického, politického a společenského života země vůbec, tj. funkce, která je v místním měřítku právně i politicky běžně zdůrazňována u místních zastupitelských sborů, avšak je — podle našeho názoru — do značné míry teorií opomíjena, pokud jde o nejvyšší zastupitelské sbory. Proto je snad na místě poznámka, že mnohé z našich úvah týkající se legislativy, tj. zákonodárné činnosti nejvyšších zastupitelských sborů, se týkají též této řídicí činnosti a aktů nejvyšších zastupitelských sborů, které jsme charakterizovali (být mohou mít různou formu) jako usnesení. Navíc je nutno vidět, že nejvyšší zastupitelský sbor pracuje nejen na plenárních zasedáních, ale podstatnou část své činnosti soustřeďuje ve svých stálých a jiných komisích (resp. výborech) a že i z nich mohou vycházet a vycházejí závažné a nejednou i závazné (v rámci kontrolní činnosti) závěry, jejichž význam nelze opominout. Jde ovšem o problematiku, která by vyžadovala podrobnější zpracování.

*

Zdokonalování socialistického právního řádu jako nedílné součásti prohlubování socialistické demokracie je neoddelitelné od neustálého *vyššování aktivní účasti poslanců v celém legislativním procesu* (tj. ve všech

³⁰⁾ Takový požadavek byl např. již vysloven v Sovětském svazu (viz S. V. Polenina: „Kruglyj stol“ po voprosam planirovania pravotvorčestva v socialističeskich gosudarstvach, SGiP č. 12/1978, str. 134–136). Nejvýraznější je ovšem v současné době úsilí o vypracování takového zákona v PLR, kde se jeho příprava opírá přímo o stranická usnesení.

jeho fázích a etapách) a rovněž od *stále všestrannějšího zapojování nižších zastupitelských sborů* (a jejich poslanců), *odborových a jiných společenských organizací, kolektivů pracujících a vůbec co nejširšího okruhu občanů do tvorby zákonů*. V takovém pojetí legislativního procesu je nesporně jeden ze zdrojů socialistického obsahu zákonů i jejich adekvátní formy, v neposlední míře i jejich srozumitelnost.

Přírozeně, vlastní legislativně technické práce, příprava (především pak již paragrafované osnovy) zákona, jeho zpracování, analýza jeho základních institutů z komplexního hlediska politického, hospodářského (zejména i finančního), vlastní organizace připomínkového řízení, posouzení příslušnými orgány (např. legislativní radou) je věcí jednoznačně odbornou, vyžadující kvalifikaci a zkušenost pracovníků, které můžeme nazvat „profesionálními legislativci“.

To však není a nemůže být v rozporu, ale naopak musí být v dialektické jednotě s demokratickým charakterem legislativního procesu, do něhož se v nejrůznějších formách zapojují stále širší vrstvy občanů, jejich organizace, pracovní, zájmové a jiné kolektivy.

Příznačným rysem rozvoje tohoto demokratismu je současná tendence *rozšiřování ústavně oprávněných subjektů zákonodárné iniciativy*. V ústavním vývoji evropských socialistických zemí jsme v posledních letech svědky toho, že vedle již „tradičních“ subjektů zákonodárné iniciativy — vlády a poslanců (resp. skupin poslanců) — se objevují nové subjekty, a to nejen parlamentní výbory (komise), nejvyšší stále činné orgány státní moci (prezidiální orgány, resp. prezidenti), nejvyšší orgány subjektů federace, nejvyšší soudy a generální prokurátoři, ale i společenské organizace, jak je to výslovně utvrzeno v ústavách SSSR, BLR a NDR. Ústavní praxe některých zemí též dosvědčuje, že právo zákonodárné iniciativy začíná být těmito organizacemi (resp. jejich vrcholnými orgány) i využíváno. Výrazným příkladem toho může být např. zákoník práce NDR, jehož návrh připravily spolu s radou ministrů Svobodné německé odbory, či zákon NDR o mládeži, který připravila společná komise rady ministrů NDR a ÚV FDJ. Podobně se v plánu zákonodárné činnosti Nejvyššího sovětu SSSR předpokládá, že návrh pracovního zákonodárství a zákonodárství o důchodovém zabezpečení budou společně předloženy VCSPS a radou ministrů SSSR. Vůbec je třeba říci, že zejména rozvoj účasti odborů na legislativním procesu se stává stále výraznějším projevem demokratizace zákonodárné činnosti v evropských socialistických zemích.

Nejčastěji vychází ovšem i nadále zákonodárná iniciativa od vlád. Podstatné přitom je však, že se stále výrazněji prosazuje tendence *zapojovat i do přípravy vládních návrhů zákonů co nejširší veřejnost*. Nejde přitom jen o již osvědčené všenárodní (všelidové) diskuse k již paragrafovaným osnovám zákonů (jak to např. vyplývá z čl. 114 Ústavy SSSR a čl. 65 Ústavy NDR), ale o rozsáhlý *systém konzultací* zejména s tou částí obyvatelstva, kterou je možno označit za „zainteresovanou veřejnost“.³⁴⁾ V NDR se tento systém opírá přímo o ústavu, která výslovně hovoří o „účasti občanů na přípravě i při provádění zákonů“ (čl. 56 a 61 Ústavy NDR); rovněž zákon o radě ministrů NDR stanoví v § 8 přímo, že do

procesu přípravy zákonů mají být zapojováni pracující. Podobným způsobem — formou širokých konzultací s tzv. „zainteresovanou veřejností“ byly např. v NDR připraveny občanský zákoník, zákoník práce, rodinný zákon a zákon o mládeži. Pokaždé byl konečný text vládního návrhu zákona vypracován až po proběhnutí veřejné diskuse.³²⁾

Podobné zkušenosti by bylo možno uvést a doložit případnými statistickými údaji i z jiných socialistických zemí. Důležité přitom navíc je, že do těchto forem posuzování návrhů zákonů občany se už přímo zapojují poslanci všech stupňů ve svých volebních obvodech, na pracovištích atd.³³⁾ Můžeme tedy oprávněně označit tendenci zapojovat co nejširší vrstvy pracujících do přípravy návrhů zákonů (a to především i vládních návrhů zákonů) za nespornou tendenci současné etapy dalšího prohlubování socialistické demokracie v legislativním procesu.

Spolu s principem plánování legislativních prací se tak princip stálého prohlubování demokratizace legislativního procesu stává prvkem podmiňujícím a podtrhujícím jeho vysokou odbornou úroveň, jakož i společenskopolitický dosah. Mluvíme-li však o důkladnosti přípravy zákonů (zejména pak těch, jejichž návrhy předkládá vláda) jako o protikladu úspěchanosti a improvizace, nutno současně dodat, že přílišné prodlužování legislativního procesu, zejména pokud se připravovaný zákon týká většího počtu obyvatel, může mít i nepříznivé důsledky a vyvolávat ve veřejnosti neklid a nejistotu.³⁴⁾

V legislativní praxi socialistických zemí (např. NDR a PLR) se rovněž osvědčilo *předkládání ke společenské konzultaci nejen připravovaných návrhů zákonů, ale i příslušných prováděcích předpisů* bezprostředně s připravovanou zákonodárnou úpravou souvisejících. Tato forma *komplexní konzultace* všech připravovaných právních forem úpravy určité oblasti společenských vztahů se ukázala jako mimořádně významná nejen z hlediska práce nejvyššího zastupitelského sboru, ale zejména též z hlediska dodržování určitých základních demokratických pravidel přípravy zákona, neboť — o tom nemůže být pochyb — právě takový komplexní pohled umožňuje všem účastníkům diskuse do hloubky i šířky zvážit všechny argumenty mluvící pro či proti připravovanému řešení.

Stejně se v evropských socialistických zemích stále výrazněji prosazuje tendence *zapojovat široký okruh pracujících i do procesu projednávání návrhů zákonů v nejvyšším zastupitelském sboru*. Prohlubování demo-

³¹⁾ Jde o termín, který se v této souvislosti běžně používá v NDR.

³²⁾ Např. k zákoníku práce došlo příslušné komisi přes 90 tisíc návrhů na změny a doplňky (které se ovšem často shodovaly) a do původního návrhu bylo vneseno 234 změn, z toho 90, které je možno označit za podstatné; k návrhu zákona o mládeži došlo téměř 5 tisíc návrhů na změnu (opět velký počet shodných), z nichž přes 200 bylo pak realizováno.

³³⁾ Viz např. H. Kehle a G. Schulze v Staat und Recht č. 8/1978, str. 734–744.

³⁴⁾ Viz např. málo dobré zkušenosti s přípravou zákona o hospodaření s byty, či nového vysokoškolského zákona v ČSSR, kde se legislativní proces neúměrně prodloužil.

kratismu legislativního procesu v této fázi — jak dokazují zkušenosti jednotlivých socialistických zemí — je podmíněno především tím,

a) aby *všichni poslanci* (tedy nejen členové těch komisí [výborů] nejvyššího zastupitelského sboru, které jsou „resortně“ příslušné) dostávali *podkladové materiály* s takovým předstihem, aby měli možnost s nimi *včas seznámit své voliče* a provést ve svých volebních obvodech na nej-různějších úrovních (s poslanci místních zastupitelských sborů a s jejich aktivem, s pracovníky státních a hospodářských orgánů, s pracovními kolektivy, se zainteresovanými skupinami občanů atd.) *všestranné konzultace*;

b) aby se tyto konzultace týkaly nejen už paragrafovaných osnov připravovaných zákonů, ale i *přípravy zásad nových zákonů* a v důležitých případech případně i *návrhů prováděcích předpisů*;

c) aby *parlamentní výbory* (komise) na základě koordinace a plánování legislativních prací mohly souběžně (ale i s předstihem) s přípravou vládních návrhů zákonů provádět *vlastní průzkumy* dosavadního stavu právní úpravy v příslušné oblasti, získat co nejpřesnější znalost situace i názorů občanů v této oblasti, tedy i znalost stavu právního vědomí občanů v oblasti, které se připravovaná úprava týká;

d) aby byl zejména kolem stálých výborů (komisí) nejvyšších zastupitelských sborů vytvářen *aktiv kvalifikovaných odborníků* (odborné pracovní skupiny, subkomise apod.), aby do těchto aktivů byli zapojováni pracovníci vědy a praxe, zabývající se profesionálně činnostmi bezprostředně se dotýkající oblasti připravované právní úpravy.

Tendence prohlubování legislativního procesu ve všech těchto směrech je v současné době v evropských socialistických zemích všeobecná. Nachází své vyjádření v nejnovějších socialistických ústavách (viz zejména ústavy SSSR, NDR a BLR) a v jednacích rádech nejvyšších zastupitelských sborů. Samotná praxe však většinou jde za hranice dosavadní právní úpravy, resp. pokud je tato úprava jen všeobecná a rámcová, pak vlastní legislativní proces vytváří stále nové formy jeho demokratizace, jejichž případné právní utvrzení se může stát věcí nedaleké budoucnosti.

Účast veřejnosti na legislativní (ale i další) činnosti nejvyšších zastupitelských sborů, chápáná v minulosti mnohdy jen jako veřejnost schůzí nejvyššího zastupitelského sboru, všestranná popularizace usnesení (a tedy i přijatých zákonů) a v nejvýraznější podobě jako všelidová diskuse k návrhům nejdůležitějších zákonů, tak nyní získává *novou kvalitu soustavnosti aktivní účasti občanů v celém legislativním procesu* (a v další činnosti nejvyššího zastupitelského sboru).

Do zastupitelské demokracie se tak vnáší zcela nový prvek, nová kvalita přímé účasti lidu v rozhodovací činnosti (především zákonodárné činnosti) nejvyššího zastupitelského sboru — byl jen ve formě konzultativní.³⁵⁾

³⁵⁾ V souvislosti s tím by bylo možno uvést řadu příkladů ze všech evropských socialistických zemí; vedlo by to však k nepřiměřenému překročení rozsahových možností těchto poznámek. Totéž se týká mimořádně zajímavé a složité otázky *vzájemného prolínání prvků zastupitelské a přímé demokracie*, která se zejména v současnosti stává stále aktuálnější.

Další aktuální problematika zákonodárné činnosti nejvyšších zastupitelských sborů v evropských socialistických zemích je spojena s tzv. *dvojím čtením zákonů*. Zásada tzv. dvojího čtení je, jak známo, utvrzena přímo v ústavách, resp. v jednacích řádech nejvyšších zastupitelských sborů v BLR, PLR a NDR. V jiných zemích předpokládají ústavy (resp. jednací řády) oddělené projednávání zásad připravovaných zákonů a paragrafování osnov návrhů zákonů v parlamentních výborech — např. v ČSSR a konečně i v SSSR, kde čl. 114 ústavy nesporně tento postup umožňuje a vlastně i předpokládá. Význam zásady tzv. dvojího čtení zákonů byl poměrně obsáhle zdůvodněn zejména v polské a bulharské právní literatuře.³⁶⁾

Právní úprava institutu dvojího čtení zákonů se ovšem v jednotlivých zemích výrazně liší. Tak např. umožňuje bulharská úprava prakticky upuštění od dvojího čtení, resp. připouští, aby bylo „dvojí hlasování“ soustředěno v jediné schůzi Lidové sněmovny bez posouzení návrhu v komisích (čl. 83 odst. 2 ústavy). Polská úprava navíc (podle čl. 55 odst. 2 novelizovaného znění jednacího řádu Sejmu z r. 1976) umožňuje, aby se „první čtení“ návrhu zákonů uskutečnilo „buď na schůzi Sejmu, nebo na schůzi příslušné komise“. Je tedy vůbec otázkou, zda v tomto případě ještě jde o tzv. dvojí čtení. Spíš lze vyslovit názor, že v tomto případě už o dvojí čtení nejde, neboť základem postupu při tzv. dvojím čtení je, že se na plenární schůzi nejvyššího zastupitelského sboru hlasuje dvakrát, že se toto hlasování zpravidla neuskutečňuje v tentýž den a že mezi oběma hlasováními jednají o návrhu zákona ještě příslušné parlamentní výbory (komise).

Obecně se ovšem v současné době prosazuje v socialistických zemích požadavek, aby nejvyšší zastupitelský sbor nejdříve projednal *zásady připravovaného zákona*, a to zejména z hlediska jeho politického, finančního a vůbec společenského významu, dosahu a dopadu a aby výsledky tohoto projednávání se staly východiskem pro další práci navrhovatele a k projednávání vlastní *paragrafované osnovy zákona* v jednotlivých orgánech i v plénu nejvyššího zastupitelského sboru. Podle našeho názoru není přitom rozhodující, zda se první fáze tohoto projednávání (tj. projednávání zásad zákona) odbývá přímo na půdě pléna parlamentu (resp. jeho jednotlivých komor), nebo v jeho stálých komisích (výborech).

Velmi důležitou otázkou je dále otázka *platnosti a účinnosti zákona*, což přeneseno do oblasti skutečně vznikajících problémů znamená *otázku času*, který odděluje, resp. by měl oddělovat den oficiální publikace zákona ode dne jeho účinnosti. Navíc je zde i otázka, které právní akty a kde by se měly oficiálně publikovat.³⁷⁾

³⁶⁾ Zejména je nutno upozornit na práce prof. Spasova, mj. na jeho práci „Konstitucija i narodnoje predstaviteľstvo v Narodnoj respublike Bolgarii“, Moskva 1977.

³⁷⁾ V této souvislosti lze vyslovit souhlas se závěry H. Rota v článku „Ogłoszenie aktów prawotworczych de lege ferenda“, Państwo i Prawo č. 1/1978, str. 48, které ve své podstatě odpovídají československé ústavní teorii, jejíž základem je příslušná publikační norma předsednictva Národního shromáždění z r. 1962 a zákony SNR z r. 1968 a ČNR z r. 1969.

Příslušné lhůty jsou v jednotlivých socialistických státech stanoveny značně rozdílně, a to jak pokud jde o lhůtu, do které musí být schválený zákon nejpozději publikován (ta se pohybuje od 10 do 30 dnů), tak pokud jde o lhůtu nabytí účinnosti zákona po publikaci v případě, že zákon den účinnosti výslovně nestanoví (ta se pohybuje od 3 do 15 dnů).

Z hlediska zachování principů socialistické zákonnosti však značné problémy mohou vznikat (a rovněž vznikají) ve dvou případech:

a) V případech, kdy se oficiální publikace předpisů z jakýchkoliv důvodů (většinou však ryze technických) zdrží a zákon je fakticky publikován později, než by zákonně publikován měl být (přičemž ovšem v oficiálně vytištěném datu publikace je zákonně stanovená lhůta dodržena); v těchto případech totiž dochází k faktické retroaktivitě předpisu, jestliže jeho účinnost je stanovena dnem publikace a datum faktické publikace se evidentně opožďuje za oficiálním datem publikace.

b) V případech, kdy doba od publikace zákona do nabytí účinnosti není dostatečně dlouhá, což je, jak se zdá, problém všeobecný. Právní předpis potřebuje i při nejdemokratičtější formě přípravy, popularizace atd. dodatečnou lhůtu k tomu, aby se stal skutečně účinným; musí být prostě dána možnost všem orgánům a organizacím, které právní předpisy uvádějí v život, a především též celé veřejnosti, aby se s novými právními předpisy plně seznámily a aby mohla být důkladně, komplexně a skutečně včas též provedena všechna opatření nutná k tomu, aby se zákon mohl plně realizovat. Z tohoto hlediska se zdá, že stanovení účinnosti zákona dnem publikace (platnosti) není nejšťastnějším řešením a že naopak doba mezi publikací a účinností předpisu by se neměla měřit na dny, ale minimálně na týdny.

S tím souvisí další problém, jehož analýza ovšem již překračuje rámec těchto poznámek: problém *popularizace* zákona, právních předpisů a práva vůbec, *právní výchovy a propagandy, aktivního formování právního vědomí obyvatelstva*. To vše jsou otázky, které bezprostředně souvisí s procesem prohlubování demokratismu normotvorby a legislativy zvláště v socialistických zemích.³⁸⁾ Je nesporné, že klíčovou úlohu zde mohou sehrát masové sdělovací prostředky, o čemž svědčí i některé velmi pozitivní příklady z některých socialistických zemí (SSSR, NDR, PLR).

Zcela samostatnou oblast procesu prohlubování demokratismu socialistického zákonodárství tvoří *činnost nejvyšších zastupitelských sborů, jejich orgánů i jednotlivých poslanců v sledování procesu realizace práva*. Nejde nám přitom o činnost, která je v podstatě součástí kontrolní činnosti nejvyšších zastupitelských sborů, tj. kontroly toho, jak jiné státní orgány, zejména pak ty, které jsou přímo pověřeny realizací a aplikací zákonů, v této své činnosti postupují. Nejde tedy o politicko-ústavní kontrolu nad činnostmi jiných státních orgánů, ale o určitý druh *sebekontroly*, tj. následné sledování a analyzování toho, jak se zákony přijaté nejvyšším zastupitelským sborem osvědčují v praxi. Tato stránka sledování působnosti

³⁸⁾ K této problematice viz mj. článek Ju. A. Koroljova: Opublikovanije zakonov kak stadija zakonodatel'nogo procesa (SGiP č. 10/1978, str. 11–21).

zákonů v životě společnosti je v současné době jednou ze základních stránek činnosti nejvyšších zastupitelských orgánů v socialistických zemích vůbec. Dodatečná analýza toho, jak se zákon osvědčuje, jak se interpretuje, zda a kde se projevují jisté mezery apod., je současně jednou z forem činnosti nejvyššího zastupitelského sboru, která umožňuje velmi rozsáhlou aktivitu poslanců ve volebních obvodech, zapojování různých forem sdružování poslanců (územních sdružení poslanců, skupin poslanců v závodech, aktivů poslanců různých stupňů atd.), ale i občanů do procesu prohlubování demokratismu socialistického zákonodárství, a to o to spíš, že taková následná analýza se pochopitelně může stát a počase se i nejednou stává východiskem novelizací, resp. nové komplexní právní úpravy v určité oblasti.³⁹⁾

*

K problémům, které zdaleka nejsou nové, ale ke kterým se s větší či menší intenzitou čas od času vždy opětovně vrací zejména konstitucionalisté některých socialistických zemí, patří *kontrola ústavnosti*.

Už samotné vymezení toho, co je nutno pod kontrolou ústavnosti rozumět, je přitom značně nejednotné. Stačí srovnat např. ústavní vymezení obsahu činnosti ústavního soudnictví v SFRJ a nikdy neustavených ústavních soudů v ČSSR s vymezením pojetí kontroly ústavnosti, jak je obsažena v čl. 53 Ústavy RSR, aby bylo jasné, že jde o pojetí značně rozdílná a zdůvodněná zdaleka ne jen tím, že se v prvních případech jedná o socialistické federace a v druhém případě o unitární stát.

O tom, že trend posilování garancí ústavnosti je společný pro všechny socialistické země, nemůže být ovšem sporu. Otázkou však zůstává, co je nutno pod kontrolou ústavnosti rozumět a zejména kterému orgánu (resp. orgánům) má být svěřena.

Pokud jde o oblast legislativy, spočívá kontrola ústavnosti podle našeho názoru

- a) ve zkoumání souladu zákona s ústavou,
- b) v kontrole, zda zákon nereguluje vztahy, které mohou být upravovány jen ústavou,
- c) ve zkoumání a kontrole, zda byl zákon přijat a vydán předepsaným způsobem,
- d) v socialistických federacích navíc ve zkoumání a kontrole, zda při vydání zákona (federálního či republikového) bylo dbáno na ústavně stanovené rozdělení kompetence mezi federaci a subjekty federace, resp. rozdělení zákonodárné pravomoci mezi nejvyšší zastupitelské orgány federace a nejvyšší zastupitelské orgány republik.

Pokud jde o oblast normotvorby jako takovou, jde samozřejmě též o kontrolu toho, zda druhotné normativní akty všech druhů jsou v souladu s ústavou a zákony.

³⁹⁾ V PLR např. vedla podobná analýza rodinného zákona k jeho významné novelizaci; podobně se prováděla i analýza kodexu správního řízení, přičemž např. do této analýzy bylo zapojeno 10 vojvodských sdružení poslanců, 10 komisí Sejmu, všechny významné společenské organizace, vědečtí pracovníci atd.

Zůstává tedy otázka, kterému orgánu má být tato kontrola svěřena. Evropské socialistické ústavy ji svěřují většinou nejvyššímu stále činnému orgánu státní moci (prezidiálnímu orgánu) — částečně s výjimkou RSR (kde je kontrola ústavnosti rovněž svěřena ústavněprávní komisi Velkého národního shromáždění) a ČSSR a SFRJ, kde je ústavně utvrzeno ústavní soudnictví. Jak je však známo, v ČSSR nikdy nebyly ústavní soudy (federální i obou republik) ustaveny a ústavní soudnictví tedy neexistuje.

Ústavní teorie většiny evropských socialistických zemí potřebu ústavního soudnictví odmítá — i když zdaleka ne bez výjimky.⁴⁰⁾ Základním argumentem tohoto odmítání je zpravidla myšlenka svrchovanosti socialistického parlamentu, která by existencí ústavního soudnictví byla (či mohla být) narušena. Jakýkoliv způsob kontroly ústavnosti mimo nejvyšší zastupitelský sbor je proto podle těchto stanovisek nepřijatelný a přípustná je jediné sebekontrola parlamentu.

Zdá se, že jednoznačnost a rigoróznost těchto stanovisek není zcela oprávněna. Sebekontrola nejvyššího zastupitelského sboru nemusí totiž být existencí ústavního soudnictví nijak dotčena, ale může být naopak posílena, zejména v případě, kdy ústavní soud (či Nejvyšší soud) má jen právo *dobrozdání, zprávy, návrhu*, či v krajním případě i *námítky* (dokonce i *suspenzivní*) ale vlastní rozhodování by zůstalo výlučně v rukou nejvyššího zastupitelského sboru. Zdá se, že jednostranné námítky vůči ústavnímu soudnictví mají přece jen více svůj původ v zkušenostech z faktické činnosti a úlohy ústavního soudnictví v kapitalistických zemích a nepřihlízejí dostatečně k skutečně existujícím možnostem působení podobného orgánu v socialistickém státě. Z podobných zkušeností vycházela i po dlouhá léta např. kritika administrativního soudnictví a jak nás o tom přesvědčuje vývoj zejména posledního desetiletí, osvědčuje se v současné době administrativní soudnictví v některých zemích, a to buď ve formě přímo specializovaných správních soudů (PLR), nebo v rozhodování o žalobách proti rozhodnutím administrativních orgánů u řádných soudů (v BLR a RSR).

Podstata problematiky ústavního soudnictví v socialistickém státě není tedy — podle našeho názoru — v oblasti svrchovanosti parlamentu, ale výlučně v oblasti *účelnosti* existence takového zvláštního orgánu, jakým je ústavní soud (resp. ústavní soudnictví) pro zajištění ústavnosti v souvislosti se zákonodárnou činností nejvyššího zastupitelského sboru. Jak ukazuje praxe (např. i analýza obsahu činnosti ústavních soudů v SFRJ), v současné etapě vývoje unitárních socialistických států je řešení, jaké představuje např. rumunská koncepce, dostačující. V podstatě se této koncepci blíží — v té či oné míře — i faktická náplň činnosti zákonodárné komise Sejmu v PLR či ústavněprávních výborů v ČSSR, resp. podobných

⁴⁰⁾ Viz např. články Z. Wirkowského (Państwo i Prawo č. 7/1977, str. 37—46). A. N. Wróblewského (Państwo i Prawo č. 10/1978, str. 47—61), či zprávu o zasedání rozšířené legislativní rady PLR (Państwo i Prawo č. 8—9/1977). Určité nové myšlenky v této oblasti (úvahy o tzv. ústavních radách) se objevují např. i v učebnici „Sovětskoje konstitucionnoje pravo“ (S. I. Rusinovová a kol.) vydané v Leningradě roku 1975.

stálých výborů (komisí) v jiných socialistických zemích, byť se v těchto zemích nejedná v žádném případě o následnou kontrolu ústavnosti.

Pokud jde o normativní akty podzákonné (tedy o odvozenou normotvorbu), zdá se být současný systém kontroly ústavnosti a zákonnosti ve všech socialistických zemích dostačující a plně odpovídající svrchovanému postavení parlamentu jako nejvyššího orgánu státní moci. Pokud zde určité problémy mohou vznikat či vznikají, jde spíše o problém důslednosti využívání existujících možností daného systému než o problém samotných nedostatků tohoto systému.

*

Veškerá normotvorba a zejména zákonodárná činnost nejvyšších zastupitelských sborů v socialistických zemích *vychází z politické linie vedoucí síly státu a společnosti, marxisticko-leninské strany*. Všechny zákony mají realizovat cíle této linie, jsou specifickou (právní) formou prosazování politické linie strany ve společnosti jako celku i v jednotlivých právech upravovaných úsecích.

Normotvorba a zejména zákonodárství současných socialistických států se proto opírá o *základní politické směrnice*, které vycházejí z nejvyšších stranických orgánů, a jsou základem, z něhož vycházejí (a který často přímo přejímají) zásady každého připravovaného zákona.

Vedoucí úloha strany je v legislativním procesu zajištěna ve všech jeho fázích. Je dána základní politickou linií strany (např. VIII. sjezd SED přímo stanovil linii, pokud jde o pracovní zákon, občanský zákon, zdokonalení hospodářského práva atd.). Je realizována tím, že nejvyšší stranické orgány zaujímají stanoviska a usnávají se na zásadních směrnících pro legislativní politiku, ukládají komunistům ve vládách, v jejich orgánech a na ministerstvech konkrétní úkoly. Vedoucí úloha strany je zajištěna i stálým systémem spolupráce a konzultací příslušných státních orgánů a funkcionářů s příslušnými odděleními a odpovědnými pracovníky aparátu ústředního výboru strany.

Mezi odpovědnými stranickými orgány (a jejich aparátem) a státními orgány se tedy v legislativním procesu vytváří ve všech socialistických zemích trvalý systém vzájemné spolupráce, informování a konzultování, k čemu — pokud jde už o práci nejvyšších zastupitelských sborů (a zejména komisí a výborů) v oblasti zákonodárství — přispívá i kádrové složení a politická skladba nejvyšších zastupitelských sborů (nadpoloviční většinu poslanců nejvyšších zastupitelských sborů tvoří ve všech zemích komunisté).

Konkrétní formy uskutečňování vedoucí úlohy strany v nejvyšších zastupitelských sborech v průběhu jejich zákonodárné činnosti jsou ovšem různé. Závisí na mnoha činitelích, mj. na složení nejvyšších zastupitelských sborů, na formách organizace a práce komunistů v těchto sborech i na koncepcích konkrétního uplatňování vedoucí úlohy strany.

Zejména v zemích, kde existuje systém většího počtu politických stran (PLR, NDR, ČSSR) se vedoucí úloha strany v nejvyšším zastupitelském sboru uskutečňuje především prostřednictvím klubů poslanců strany (PLR,

ČSSR), resp. frakce (NDR). Kromě toho existují v jednotlivých orgánech nejvyšších zastupitelských sborů (např. ve výborech a komisích) stranické skupiny, jejichž členy, resp. i předsedy jsou přední představitelé strany a jejího vedení. Stranické skupiny poslanců-komunistů existují pochopitelně i v nejvyšších zastupitelských sborech ostatních socialistických států. V nich je pak základní článek sjednocování stanovisek, zajišťování společného postupu atd. ve všech formách činnosti nejvyššího zastupitelského sboru — byť často po rozsáhlých a obsáhlých diskusích.

*

Problém další demokratizace tvorby práva, zejména pak rozvoj demokratismu legislativní činnosti nejvyšších zastupitelských orgánů socialistických zemí je úkolem, jehož aktuálnost s rozvojem socialistické státnosti neustále vzrůstá.

Ve všech evropských socialistických zemích je v souvislosti s tím i *zdůrazňována úloha a vzrůstající nároky na právní vědu*, od které se žádá, aby se zaměřila na hlubší analýzy základních úseků právního řádu, zkoumala efektivnost zákonů, pomáhala při plánování legislativních prací, odhalovala perspektivy rozvoje zákonodárství, prognózovala jeho dynamiku a vliv na společenské vztahy. Zejména je v těchto souvislostech zdůrazňováno, že před právní vědou stojí v této oblasti úkol zkoumat sociální podmínky ovlivňující tvorbu práva, stanovit obecné tendence zdokonalování zákonodárství, navrhopvat s určitým předstihem příslušným orgánům určité perspektivní výhledy, různé alternativy, a to i takové, které by předběžně nemusely být předmětem široké publicity. V neposlední řadě je pak od právní vědy požadováno, aby se zabývala průzkumy všech druhů, zejména aby zkoumala právní vědomí obyvatelstva, způsoby jeho formování, jeho soulad s právním řádem, aby řešila problematiku vztahů statických a dynamických prvků v právní normě, vztah stability a pružnosti právní úpravy.

Ze všech těchto aspektů vyplývá i důležitost vzájemného studia zkušenosti jednotlivých socialistických zemí. V tom je též smysl předložených poznámek.

ЯН ГРОНСКИЙ

Некоторые актуальные вопросы развития законодательной деятельности в европейских социалистических странах

РЕЗЮМЕ

В связи с поиском путей развития социалистической демократии в литературе европейских социалистических стран 70-х годов появился ряд взглядов, касающихся дальнейшей демократизации правообразования на современном этапе развития этих стран. Автор статьи обобщает и комментирует некоторые из этих взглядов и определенный опыт отдельных социалистических стран.

На первое место ставится вопрос, какие общественные отношения должны регулироваться только законом и не нужно ли круг этих отношений конституционно определить. Автор придерживается мнения, что в определении круга общественных отношений, которые должны регулироваться только законом, необходимо исходить прежде всего из определения сфер общественных отношений, касающихся правового регулирования, а не из казуистического регламента. В связи с этим автор также стремится определить отношение между законом и актом с силой закона, изданным президиальным органом высшего представительства, и формулирует некоторые общие условия издания такого акта. Одновременно он замечает, что в социалистических странах наблюдается тенденция снижения количества нормативных актов с силой закона, издаваемых президиальными органами (высшими, постоянно действующими органами государственной власти). Следующим важным вопросом является отношение между законом и постановлением высшего представительного органа. Автор придерживается мнения, что форма постановления соответствует сущности деятельности современного социалистического парламента. Такое постановление (хотя его конкретная форма может быть различной) может иметь и всеобщий обязательный характер.

Во втором вопросе рассматривается, должны ли законы только в общих чертах регламентировать основные принципы правовой регуляции соответствующей области общественных отношений, а подробности предоставить разъяснительным инструкциям, или подробная регламентация всех основных отношений в соответствующей области должна содержаться непосредственно в законе. Автор констатирует, что конституционалисты в социалистических странах (в том случае, если речь не идет о определении компетенции в социалистических федерациях) однозначно склоняются к необходимости подробной регламентации непосредственно законом. В связи с этим автор обобщает также некоторые взгляды, касающиеся отношения законов и разъяснительных актов, проблематики количества разъяснительных актов, внутренних ведомственных инструкций и т. д.

Существенная часть работы посвящена проблематике концептности законодательной политики. В связи с этим обращается внимание на неотложность и значение планирования и координации правообразования и показывается опыт некоторых социалистических стран в планировании правообразования. Далее автор касается ряда следующих вопросов: разнородности форм новелизации, проблемы кодификации и особенно проблематики правовой регламентации правообразования вообще.

По мнению автора, совершенствование социалистического правового порядка является составной частью совершенствования социалистической демократии, неотделимой не только от постоянного повышения активного участия депутатов во всем законодательном процессе (на всех его этапах и фазах), но также и от постоянного всестороннего включения низших представительных органов, профессиональных и других общественных организаций, коллективов трудящихся и самого широкого круга граждан вообще в создание законов. В связи с этим работа подытоживает опыт некоторых социалистических стран — расширение конституционно законных субъектов законодательной инициативы, включение самой широкой общественности в подготовку законов (включая правительственные предложения) и т. д., особенно она подчеркивает развитую систему консультаций в законодательном процессе некоторых социалистических стран.

Автор приходит к выводу, что в социалистических странах в 70-е годы появляется новое качество систематичности активного участия граждан во всем законодательном процессе) и последующей деятельности высшего представительного органа). В представительную демократию таким образом вносится совсем новый элемент, новое качество прямого участия людей в решении высшего представительного органа — хотя бы только в консультативной форме.

Далее работа содержит некоторые замечания к проблематике так называемого двойного чтения законов, действительности и эффективности законов и правовых инструкций вообще, правового воспитания, пропаганды, активного формирования правового сознания населения.

В заключение работа обобщает некоторые взгляды на проблематику наблюдения

за процессом реализации права и комментирует некоторые точки зрения по вопросу контроля конституционности (включая конституционное правосудие). Особое место посвящено формам и методам использования ведущей роли марксистско-ленинской партии в процессе правообразования.

JÁN GRONSKÝ

Einige aktuelle Fragen der Entwicklung der gesetzgeberischen Tätigkeit in europäischen sozialistischen Ländern

ZUSAMMENFASSUNG

Im Zusammenhang mit dem Suchen nach Wegen der Entfaltung der sozialistischen Demokratie erschien in der Literatur der europäischen sozialistischen Länder der siebziger Jahre eine Reihe von Ansichten, die eine weitere Demokratisierung der Gestaltung des Rechtes in der gegenwärtigen Etappe der Entwicklung dieser Länder betreffen. Der Autor faßt einige von diesen Ansichten, sowie einige Erfahrungen aus den einzelnen sozialistischen Ländern zusammen und kommentiert sie.

In erster Reihe ist es die Frage, welche gesellschaftlichen Beziehungen nur durch das Gesetz geregelt werden sollten und ob der Bereich dieser Beziehungen nicht verfassungsmäßig abgegrenzt werden sollte. Der Verfasser ist der Meinung, daß die Abgrenzung des Bereiches der lediglich durch das Gesetz zu regelnden gesellschaftlichen Beziehungen sich vor vor allen Dingen aus der Abgrenzung der Sphäre der gesellschaftlichen Beziehungen ergeben sollte, die die rechtliche Regelung betreffen sollte, und nicht aus einer kasuistischen Regelung. In diesem Zusammenhang ist der Verfasser bestrebt, in gleicher Weise die Beziehung zwischen dem Gesetz und dem vom präsidentialen Organ der höchsten Vertretungskörperschaft erlassenen rechtskräftigen Akt abzugrenzen, und formuliert einige allgemeine Bedingungen für den Erlass eines solchen Aktes. Gleichzeitig bemerkt er, daß in den sozialistischen Ländern allgemein eine Tendenz zur Verminderung der Zahl der von präsidentialen Organen (den höchsten ständig tätigen Organen der Staatsmacht) erlassenen normativen Akten zu sehen ist.

Eine weitere wichtige Frage stellt die Beziehung zwischen dem Gesetz und dem Beschluß der höchsten Vertretungskörperschaft dar. Der Verfasser vertritt die Ansicht, daß die Form des Beschlusses zweckmäßig dem Wesen der Tätigkeit des gegenwärtigen sozialistischen Parlaments entspricht. Ein solcher Beschluß (mag seine konkrete Form noch so unterschiedlich sein) kann gleichfalls einen allgemein verbindlichen Charakter tragen.

Eine zweite Frage besteht darin, ob die Gesetze die Haufgrundsätze der rechtlichen Regelung des betreffenden Bereiches der gesellschaftlichen Beziehungen nur rahmenhaft zu regeln haben, und die Einzelheiten den Durchführungsvorschriften zu überlassen, oder ob eine eingehende Regelung aller Grundbeziehungen im betreffenden Bereich direkt im Gesetze enthalten sein sollte. Der Verfasser stellt fest, daß die Konstitutionalisten in sozialistischen Ländern (soweit es sich nicht um Abgrenzung der Kompetenz in sozialistischen Föderationen handelt) eindeutig zur Notwendigkeit einer eingehenden Regelung direkt durch das Gesetz neigen. Im Zusammenhang damit faßt der Autor auch einige Ansichten zusammen, die die Beziehung der Gesetze und der Durchführungsakte, die Problematik einer Menge von Durchführungsakten, von inneren Ressortvorschriften usw., betreffen.

Ein wesentlicher Teil der Studie ist der Problematik der Konzeptmäßigkeit der gesetzgeberischen Politik gewidmet. Im Zusammenhang damit macht er auf die

Dringlichkeit und Bedeutung der Planung und Koordinierung der Gestaltung des Rechtes aufmerksam und führt Erfahrungen einiger sozialistischer Länder mit der Planungstätigkeit bei der Gestaltung des Rechtes an. Er berührt anschließend auch eine Reihe weiterer Fragen: Ungleichartigkeit von Formen der Novellen, das Problem der Koordinierung und vor allem die Problematik der rechtlichen Regelung der Gestaltung des Rechtes überhaupt.

Nach der Meinung des Verfassers ist die Vervollkommnung der Rechtsordnung als Bestandteil der sozialistischen Demokratie untrennbar verbunden nicht nur mit der unaufhörlichen Steigerung der aktiven Anteilnahme der Abgeordneten am gesamten gesetzgeberischen Prozeß (in seinen sämtlichen Etappen und Phasen), aber in gleicher Weise untrennbar verbunden mit immer stärkerer allseitiger Einbeziehung niederer Vertretungskörperschaften, Gewerkschafts- und anderer gesellschaftlicher Organisationen, Gemeinschaften von Werktätigen und möglichst breiten Kreises von Bürgern überhaupt in die Gestaltung der Gesetze. Die Studie faßt in diesem Zusammenhang Erfahrungen aus einigen sozialistischen Ländern zusammen — Steigerung der Anzahl von verfassungsberechtigten Subjekten der gesetzgeberischen Initiative, Einbeziehung der möglichst breiten Öffentlichkeit zur Vorbereitung der Gesetze (einschließlich Regierungsanträge) usw., vordergründig hebt die Studie das entwickelte System von Konsultationen im gesetzgeberischen Prozeß einiger sozialistischer Länder hervor.

Der Verfasser kommt zum Schluß, daß in den sozialistischen Ländern in den siebziger Jahren eine neue Qualität der Systematik der aktiven Anteilnahme der Bürger am gesamten legislativen Prozeß (und an weiterer Tätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften) zum Vorschein kommt.

In die Vertretungstätigkeit wird auf diese Weise ein völlig neues Element hineingetragen, eine neue Qualität direkter Anteilnahme des Volkes an der Entscheidungstätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaft — mag es auch nur in Form von Konsultationen der Fall sein.

Die Studie behandelt weiter einige Anmerkungen zur Problematik der sog. zweifachen Lesung von Gesetzen, der Gültigkeit und Wirksamkeit der Gesetze, der Popularisierung der Gesetze und Rechtsvorschriften überhaupt, der Rechtsausbildung, der Propaganda, der aktiven Gestaltung des Rechtsbewußtseins bei der Bewölkerung.

Zum Abschluß faßt die vorliegende Arbeit einige Ansichten auf die Problematik der Beachtung der Realisierung des Rechtes zusammen und kommentiert einige Stellungnahmen zur Frage der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit (einschließlich Teilhabergerichtsbarkeit). Eine besondere Aufmerksamkeit widmet sie den Formen und Methoden der Geltendmachung der führenden Rolle der marxistisch-leninistischen Partei im Prozeß der Gestaltung des Rechtes.

IVAN PRŮŠA

Úloha poslanců v zákonodárné a kontrolní činnosti nejvyšších zastupitelských sborů

Při zkoumání činnosti poslanců nejvyšších zastupitelských sborů je nutné vycházet ze základních ústavněprávních ustanovení regulujících postavení poslanců těchto orgánů. Zároveň je nutno vzít v úvahu základní teoretické postuláty i ústavně právní předpisy o postavení a funkcích nejvyšších orgánů státní moci v socialistickém státě. Z těchto hledisek je teprve možno blíže zkoumat činnost jednotlivých poslanců a vyvozovat určité závěry.

Jednou ze sporných otázek, která se stala předmětem četných diskusí a teoretických studií v socialistické státoprávní literatuře, je charakter poslaneckého mandátu.¹⁾

Postavení poslanců nejvyšších zastupitelských sborů, souhrn jejich práv a povinností, které jsou obsahem poslaneckého mandátu, je stanoven v ČSSR ústavními zákony a dále jednacími řády Federálního shromáždění a národních rad. Základní povinností poslance jako voleného představitele pracujícího lidu je zastupovat jeho vůli a zájmy v nejvyšším zastupitelském sboru. Politický a právní vztah mezi poslancem a jeho voliči ve volebním obvodu je určen mimo jiné i volebním programem, s kterým poslanec vystupoval ve volební kampani a který jej zavazuje, aby své poslanecké povinnosti vykonával v souladu s jeho obsahem.

Vztah mezi poslancem a voliči prošel ve svém dějinném vývoji podstatnými změnami. Necháme stranou jeho historii a odvoláme se na to, že klasikové marxismu-leninismu zavrhnuli buržoazní koncepci „volného mandátu“, neboť toto pojetí vychází z toho, že poslanec reprezentuje abstraktně chápánou vůli lidu a je zcela nezávislý na svých voličích. Proto považoval K. Marx za tak významné, že Pařížská komuna odmítla klasické buržoazní pojetí poslaneckého mandátu a uskutečnila princip odpovědnosti a odvolatelnosti členů Komuny. Ještě pregnančněji vyjádřil nové pojetí

¹⁾ Srov. například závěry obsažené v pracích: V. F. Kotok: Nakazy izbiratel'ej v socialističeskom gosudarstve (Imperativnyj mandat), Nauka, Moskva 1967; A. A. Bezuglov: Pravovoj status sovětskogo deputata, Znaniye, Moskva 1976; B. Zawadska: Socialistyczny mandat przedstawicielski, Państwo i prawo, č. 12/1973; O. Bihari: Socialist Representative Institutions, Budapešť 1970; Problemy razvitiya predstavitel'nykh organov vlasti socialističeskogo gosudarstva, MGU, Moskva 1979, aj.

poslaneckého mandátu V. I. Lenin: „Jakýkoli volený orgán nebo shromáždění zástupců může být pokládán za skutečně demokratický a skutečně vyjadřující vůli lidu jen tehdy, jestliže je uznáno a užíváno právo voličů odvolávat své volené zástupce.“²⁾

Toto pojetí poslaneckého mandátu se odráží i v naší právní úpravě. Procedura odvolání poslanců je upravena v zákonech o volbách do Federálního shromáždění, národních rad a národních výborů.

Politický a právní status poslance však nelze omezovat pouze na to, že poslanec vyjadřuje vůli voličů svého volebního obvodu. Zastupitelský vztah, který volbou poslance vzniká, směřuje ke všem občanům volebního obvodu. Volby do zastupitelských sborů se konají na základě kandidátky a volebních programů Národní fronty, které vycházejí ze směrnic a rozhodnutí nejvyšších stranických orgánů. Tento program tak obsahuje úkoly, které vyjadřují potřeby všeho lidu a celé společnosti, a tím zároveň určuje i zaměření činnosti nejvyšších zastupitelských sborů a realizaci práv a povinností poslanců, kteří musí respektovat bezprostřední i perspektivní potřeby společnosti. Pozitivně právní úprava i politická praxe pojímá proto poslance nejvyšších zastupitelských sborů jako reprezentanta všeho lidu. Převládajícím názorem v socialistické státoprávní literatuře je, že jedním z důležitých úkolů poslance je spojování místních zájmů se zájmy celospolečenskými, dosahování jejich harmonizace.

Tento dialektický vztah mezi diferenciací zájmů a zájmem celospolečenským, který tvoří jejich souhrn, podtrhuje rozdíl mezi postavením poslance jako reprezentanta určitého územního obvodu a poslance jako člena kolektivního orgánu státní moci. Tak například nová Ústava SSSR výslovně stanoví, že poslanec se ve své činnosti řídí celostátními zájmy a přihlíží k požadavkům obyvatel volebního obvodu a usiluje o uskutečnění pokynů voličů.

Teoretický závěr, že poslanecký mandát je modifikovaným imperativním mandátem, resp. že jde o „omezený, ohraničený“ mandát³⁾ je podle našeho názoru správným východiskem při zkoumání právního i politického statusu poslance. Poslanec je závislý na svých voličích, musí s nimi být v neustálém spojení a zároveň je v nejvyšším zastupitelském sboru reprezentantem všeho lidu a vůle určitých skupin voličů nemůže omezovat tvůrčí roli socialistického parlamentu při tvorbě právního řádu a stanovení celostátních úkolů.

Právní úprava postavení poslance v ČSSR je obsažena v ústavních zákonech (srov. čl. 3 a 88 úst. zákona č. 100/1960 Sb., čl. 47–53 a čl. 113–117 úst. zákona č. 143/1968 Sb.); tato ustanovení ústavních zákonů jsou dále provedena zákonem o jednacím řádu Federálního shromáždění a zákony o jednacích řádech národních rad a rovněž zákony o volbách do FS a národních rad. Souhrn těchto předpisů stanoví práva a povinnosti poslanců.

V socialistické státoprávní literatuře byly zaznamenány pokusy určitým způsobem práva a povinnosti poslanců systematizovat. Tak například bul-

²⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 26, str. 325.

³⁾ Srov. B. Zawadska: cit. staf.; O. Biháry: cit. dílo.

harská učebnice státního práva dělí práva a povinnosti poslanců na dvě skupiny: na práva a povinnosti poslance v průběhu zasedání nejvyššího zastupitelského sboru a práva a povinnosti v době mimo zasedání.⁴⁾ Podle našeho názoru je přesnější systematizace práv a povinností uváděná v polské literatuře. Tak W. Kedzia v monografii „Socialistický parlament“ člení práva poslance do těchto skupin: práva poslance jako člena kolegiálního orgánu, práva poslance ve vztahu k ostatním státním orgánům, právo sdružovat se, poslanecká imunita a práva zajišťující materiální status poslanců. Povinnosti poslanců dělí na povinnosti poslance v nejvyšším zastupitelském sboru, povinnosti mimo zastupitelský sbor a sankce proti poslanci.⁵⁾

Činnost poslanců nejvyšších zastupitelských sborů je ovšem nutno posuzovat nejen z hlediska komplexu jejich práv a povinností, ale i z hlediska postavení nejvyšších zastupitelských orgánů ve státním mechanismu a jejich povahy. Nejvyšší zastupitelský sbor je orgánem ztělesňujícím svrchovanost moci pracujícího lidu, zaujímá svrchované postavení v systému státních orgánů a rozvíjí svou činnost pod vedením komunistické strany. Jako volený orgán je Federální shromáždění jediným orgánem oprávněným transformovat vůli lidu ve státní vůli, schvalovat program hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje společnosti. Ústavodárná a zákonodárná pravomoc je tedy výlučnou pravomocí nejvyššího zastupitelského sboru. Tento orgán též transformuje program strany ve státní politiku, schvaluje ve formě zákona dlouhodobé plány hospodářského a sociálního rozvoje a každoročně státní rozpočet.

Vzhledem ke kolegiálnímu složení nejvyššího zastupitelského sboru podílí se na plnění této důležité funkce a uskutečňování těchto jeho důležitých prerogativů každý poslanec. Podíl poslance na zákonodárné činnosti je možno posuzovat ze dvou hledisek. Poslanec vystupuje jako reprezentant určitého okruhu voličů, uplatňuje zvláštní nebo skupinové zájmy, využívá své životní i politické zkušenosti, vystupuje ve své osobní individuální kapacitě. Jde především o využívání jeho práva zákonodárné iniciativy a dále o uplatňování připomínek, námitek, doplňků k projednávaným zásadám i osnovám zákonů.

Dále vystupuje poslanec jako člen zastupitelského sboru a aktivně se podílí na tvorbě a zdokonalování právního řádu ve smyslu plánu zákonodárných prací zastupitelského sboru, který vychází a odpovídá potřebám společnosti.

Právem zákonodárné iniciativy se ve státněvědecké literatuře rozumí právo kompetentních orgánů a organizací předkládat zákonodárnému sboru návrhy zákonů k projednání. V tomto smyslu je nutno chápat právo zákonodárné iniciativy podle československých ústavně právních předpisů. Ty přesně vypočítávají subjekty práva zákonodárné iniciativy a jednací

⁴⁾ Viz B. Spasov, A. Angelov: Gosudarstvennoje pravo Narodnoj respubliky Bolgariji, Moskva 1962, str. 266–267.

⁵⁾ W. Kedzia: Parlament socjalistyczny, Ustroj wewnetrzny, PWN, Warszawa 1975, str. 122–191.

řády Federálního shromáždění a národních rad navíc stanoví obsah i formální náležitosti tohoto návrhu.

Ve státoprávní literatuře se objevil i ojedinělý názor pokládat za projev zákonodárné iniciativy poslanců jejich návrhy na změny a doplňky projednávaných zákonů. S tímto názorem lze těžko souhlasit. V tomto případě jde o realizaci práv poslanců jako členů orgánu, který schvaluje předložený návrh, a nikoli o zákonodárnou iniciativu.

V ústavní praxi práva zákonodárné iniciativy velice zřídka využívá jednotlivý poslanec. V československé ústavní praxi se takové případy nevyskytují. Jako iniciátoři některých zákonů vystupují pouze určité skupiny poslanců. Tak například volební zákony předkládá jako iniciativní návrhy skupina poslanců reprezentující všechny konstitutivní složky Národní fronty, aby v zákonodárné proceduře byla vyjádřena svrchovanost pracujícího lidu, který je jediný oprávněný určit způsob vytváření své vlastní reprezentace a ve volbách rozhodovat o jejím složení. Také některé zákony, které se týkají pracovněprávních poměrů a dalších poměrů spojených s pracovním poměrem, na jejichž tvorbě se aktivně podílejí odborové organizace, předkládala nejvyššímu zastupitelskému sboru skupina poslanců odborářů.

Při projednávání návrhů zásad a osnov zákonů uplatňuje již poslanec individuálně své poznatky, které získal ve své práci ve volebním obvodu. Navrženou právní úpravu nebo změny v právní úpravě určitých společenských vztahů posuzuje ve světle svých osobních zkušeností, které získal na svém pracovišti, ve své politické nebo hospodářské praxi. Využívá přitom i názory, připomínky svých voličů, pracovníků národních výborů a jiných nižších státních orgánů, hospodářských, sociálních i kulturních pracovníků.

Velice častou praxí nejvyšších zastupitelských sborů jsou organizované průzkumy poslanců zaměřené na hodnocení správnosti a efektivnosti platné právní úpravy. Tyto průzkumy organizují příslušné výbory Federálního shromáždění někdy za spolupráce s resorty, jindy ve spolupráci se společenskými organizacemi. Poslanci zkoumají složité společenské problémy nebo se připravují k posouzení obsáhlejší novelizace komplexních právních předpisů. Tak například poslanci Federálního shromáždění ve spolupráci s Ústřední radou odborů zkoumali ve vybraných podnicích v celém státě, jak působí a jsou využívány všechny právní předpisy o rozmísťování pracovníků, o stabilizaci pracovních sil apod.⁶⁾ Cílem a úkolem průzkumu je konfrontovat zásady i osnovy zákona, které jsou zpravidla výsledkem legislativní činnosti odborníků z resortů se zkušenostmi a poznatky volených funkcionářů státních orgánů a společenských organizací, občanů v závodech, jednotných zemědělských družstvech a na dalších pracovištích.

Tak například ve II. volebním období Federálního shromáždění (1971 až 1976) byly realizovány skupinové průzkumy poslanců řadou výborů. Jenom v roce 1976 uspořádaly ústavněprávní výbory obou sněmoven

⁶⁾ Rudé právo 5. 3. 1981.

9 průzkumů, zaměřených na činnost státních notářství, nápravně výchovných zařízení a rozsáhlý průzkum v 5 okresech věnovaný působení zákona o ochranném dohledu. Výbory pro sociální politiku uskutečnily průzkum týkající se péče společnosti o staré občany. Výbory pro průmysl, dopravu a obchod uspořádaly v roce 1974 celkem 13 průzkumů v různých úsecích národního hospodářství.

Poslanec při své práci v nejvyšším zastupitelském sboru jako představitel lidu a jako člen kolegiálního orgánu rozhoduje důležité otázky, které se týkají zájmů celé společnosti i každého jednotlivce. Každý zákon přijatý nejvyšším zákonodárným orgánem je výsledkem kolektivní práce všech poslanců a vyjadřuje jejich názory. Poslanci jsou oprávněni rozhodovat všechny významné otázky celospolečenského významu, zvláště pak přijímat zákony.

Zdokonalování právního řádu je spojeno s kvalitativními změnami všech oblastí života společnosti, která buduje rozvinutý socialismus. Tyto otázky jsou předmětem trvalé pozornosti nejvyšších stranických orgánů a zabývají se jimi i nejvyšší zastupitelské sbory i teoretická pracoviště.⁷⁾

Při budování rozvinuté socialistické společnosti vzrůstá úloha socialistického práva, které je nástrojem uplatňování a rozvoje funkcí socialistického státu a socialistické demokracie, působí na utváření obsahové stránky socialistických společenských vztahů a je prostředkem komunistické výchovy pracujících.

Významnou etapou rozvoje právního řádu ČSSR se stala sedmdesátá léta. V tomto období byly přijaty zákonodárné akty, jimiž bylo realizováno federativní uspořádání československého státu. Náročné práce na těchto legislativních úkolech probíhaly spolu s upevňováním autority orgánů socialistického státu, posilováním plánovitého řízení národního hospodářství v období, v němž byly likvidovány důsledky krizových let.

Vedle předpisů provádějících federativní uspořádání, které upravovaly kompetenci zákonodárných sborů, vlád a jiných ústředních orgánů, byla přijata řada zákonů dotýkajících se nejrůznějších oblastí. Byly to například nutné úpravy pracovněprávních a trestněprávních předpisů, devizového hospodářství, národohospodářského plánování, finančních vztahů socialistických organizací vůči státu, rozpočtového hospodářství, ochrany a využití přírodních zdrojů a přírodního bohatství atd. Relativně vysoká četnost přijatých zákonů a jiných normativních aktů je zřejmá z přehledu činnosti Federálního shromáždění. Ve II. volebním období (1971–1976) bylo projednáno v orgánech Federálního shromáždění 46 zákonů a 8 zá-

7) Srov. Sborník hlavních dokumentů XV. sjezdu KSČ, Svoboda 1976, str. 40, viz např. jednání předsednictva Federálního shromáždění a jeho sněmoven o „Zprávě k otázkám dalšího prohlubování právního řádu v ČSSR“ z prosince 1975 či Směrnice k zabezpečení efektivnějšího a účinnějšího projednávání zásad a osnov zákonů v orgánech Federálního shromáždění přijaté v roce 1974. Srov. též závěry vědecké diskuse k teoretickým otázkám tvorby socialistického práva publikované v časopise Právník v r. 1974, závěry celostátního aktivu pracovníků v oblasti legislativy publikované v bulletinu Státní správa č. 1/1979 či metodické pokyny pro projednávání návrhů zákonů v České národní radě z r. 1978.

konných opatření předsednictva Federálního shromáždění, 22 návrhů zásad zákonů a 59 návrhů mezinárodních úmluv, dohod a smluv.⁸⁾ Přehled zákonů přijatých Federálním shromážděním z hlediska obsahového svědčí o tom, že se socialistický právní řád vyvíjel v souladu s hlavními úkoly rozvoje naší společnosti vytyčenými XIV. a XV. sjezdem KSČ.

Zdokonalování právního řádu je procesem dlouhodobého charakteru. V podmínkách Československa nejde o radikální přestavbu právního řádu. Dynamický vývoj socialistické společnosti přináší stále nové problémy, které musí být vyjádřeny v platné právní úpravě. Z konfrontace politicko-ekonomického vývoje s rozvojem právního řádu vyvstává potřeba upravit právní předpisy, které již neodpovídají dosaženému stupni vývoje společenských vztahů, ale i potřeba regulovat vztahy v důsledku dynamického vývoje nově vznikající.

Zdokonalování právního řádu je důležitým předpokladem nejen zkvalitňování činnosti státních a hospodářských orgánů a organizací, ale i účinnějšího výchovného působení práva a prohlubování socialistického právního vědomí občanů. Zdokonalování právního řádu přispívá k prohlubování socialistické demokracie. Jedním ze zdrojů zkvalitňování obsahu i formy právního řádu je zvyšování účasti poslanců, národních výborů, společenských organizací a pracujících na tvorbě právních předpisů. To konstatoval akademik K. Laco, místopředseda vlády ČSSR, na celostátním aktivu pracovníků legislativy: „Dosavadní zkušenosti získané při přípravě právních předpisů a při jejich aplikaci a potvrzené při politickoprávních analýzách působení platného práva ukázaly, že životné a účinné jsou zejména ty právní normy, které se připravovaly za široké účasti orgánů, organizací a občanů.“⁹⁾

Rozšiřování účasti pracujících na tvorbě práva není v rozporu s vysokými nároky na kvalitu legislativní činnosti. I když je podle našeho názoru správná teze vyslovená J. A. Lukaševou, že proces vytváření systému právních norem předpokládá vědeckost a profesionalismus,¹⁰⁾ jsou výsledky tohoto procesu konfrontovány se zkušenostmi a poznatky občanů a jejich organizací. Nezbytnou součástí zdokonalování právního řádu je proto prohlubování a zkvalitňování činnosti poslanců zákonodárných sborů při přípravě a projednávání nových zákonů, při jejich propagaci a při kontrole jejich působení.

Hlavní úkoly poslanců při tvorbě nových zákonů vyplývají pochopitelně z těch práv a povinností, které mají jako členové zákonodárného sboru a jeho orgánů. To ovšem neznamená, že úloha poslanců se vyčerpává v těch stadiích zákonodárného procesu, která probíhají na půdě zákonodárného sboru a jsou vlastně pouze částí (byť rozhodující a završující) celého procesu vytváření nového zákona. Úkolem poslanců je též kontrolovat působení zákonů, podílet se na zpracování politickoprávních analýz platného zákonodárství, účastnit se právní výchovy pracujících a propagace právního řádu.

⁸⁾ Přehled činnosti orgánů Federálního shromáždění 1971–1976.

⁹⁾ Státní správa č. 1/1979, str. 51.

¹⁰⁾ Viz J. A. Lukaševa: Socialistické právní vědomí a zákonnost, Orbis 1976, str. 145.

V posledním období přijaly zastupitelské sbory a jejich orgány četné dokumenty upravující jejich vnitřní poměry. Jde např. o usnesení sněmoven, usnesení a pokyny předsednictev metodického charakteru, které podrobněji rozpracovávají postup orgánů zákonodárných sborů a poslanců při realizaci pravomoci zastupitelského sboru.

Zákonodárný proces v nejvyšším zastupitelském sboru je završením procesu tvorby nového zákona, kterému předchází přípravné práce analytické i tvůrčí, při nichž hraje nezastupitelnou úlohu profesionální legislativní aparát. Zákonodárný proces v užším slova smyslu (proces regulovaný jednacími řády zastupitelských sborů) probíhá na půdě zákonodárných sborů a lze jej ve smyslu právní úpravy rozčlenit do dvou etap. Prvá etapa je věnována projednávání zásad zákona,¹¹⁾ druhá etapa pak projednává osnovy (návrhu zákona ve vlastním slova smyslu — tento návrh bývá též označován jako paragrafované znění zákona). Obě etapy zákonodárného procesu mají shodné prvé dvě fáze — zákonodárnou iniciativu a projednávání návrhů v orgánech zákonodárného sboru. Po projednání osnovy zákona následují další dvě fáze — schválení zákona a vyhlášení zákona. Rozčlenění zákonodárného procesu na etapy a fáze je do jisté míry schematické, vystihuje ovšem základní mezníky tvorby zákona a je obecně přijato.¹²⁾

Úloha poslance v zákonodárné činnosti se neomezuje pouze na samotný zákonodárný proces. Výše již bylo upozorněno na úlohu poslanců při kontrole působení právních norem, která předchází legislativnímu záměru. Orgány zákonodárných sborů a jejich poslanci různými formami ovlivňují přípravu návrhů již před jejich předložením. Tyto formy jsou velmi různorodé a jejich realizace závisí na povaze připravovaného návrhu. Orgány zákonodárných sborů a poslanci sledují a kontrolují plány legislativních prací vlád a jejich legislativních rad, požadují informace o stavu příprav a hlavních problémech připravovaných právních norem od odpovědných pracovníků ústředních orgánů státní správy federace a republik, organizují poslanecké průzkumy jak individuální, tak kolektivní o efektivnosti dosavadní právní úpravy, vyžadují expertízy a srovnávací studie, designování zpravodajové poslanci se zúčastňují porad ve výkonných orgánech. Při přípravě závažných zákonů se vedoucí funkcionáři zastupitelských sborů účastní i zasedání legislativních rad federální nebo republikových vlád.

Nejdůležitější etapou zákonodárného procesu v zákonodárných orgánech je projednávání návrhů zákona. Ve Federálním shromáždění jeho předseda postupuje návrhy zásad i osnovu zákona předsednictvům sněmoven, které je přikazují jednotlivým výborům. V národních radách tuto funkci plní předsednictva národních rad. Prakticky všechny zákonodárné předlohy se předkládají výborům ústavněprávním, jež mají projednat tyto

¹¹⁾ Od projednávání a předložení zásad lze ve smyslu § 38 jednacího řádu upustit. Je nutno konstatovat, že tyto případy jsou stále řidší i s ohledem na skutečnost, že jednání o návrzích zásad zákonů se stává stále více jednou z rozhodujících fází zákonodárného procesu.

¹²⁾ Srov. např. Hubka, Šín: Právní řád v ČSSR, Panorama 78, str. 84 a násl.

předlohy jako poslední a jejichž jednání se zaměřuje na ústavněprávní a legislativní stránku návrhu, a zkoumá, zda je návrh zákona v souladu s právním řádem, zda zákon je přehledný a srozumitelný, zda je koncipován na základě jednotných institutů, zda je dodržována jednotná terminologie, zda zákon upravuje všechny zásadní otázky, zejména práva a povinnosti občanů a organizací, působnost státních orgánů apod., zda zmocnění k vydání prováděcích předpisů konkrétně stanoví, jaké otázky a v jakém rozsahu mají být těmito předpisy upraveny, zda změny zákona doporučené ostatními výbory jsou po právní stránce přesně a jasné vyjádřeny.¹³⁾

Současně jsou zákonodárné předlohy přikázány k projednání dalším výborům podle povahy návrhu, zejména sfér společenské výstavby, kterých se návrh dotýká. Tak například návrh zásad zákona o výchově nových vědeckých pracovníků a o dalším zvyšování kvalifikace vědeckých pracovníků předložený v roce 1976 byl přikázán k projednání výborům ústavněprávním, branným a bezpečnostním, pro plán a rozpočet, pro průmysl, dopravu a obchod, pro zemědělství a výživu, kulturním a výborům pro sociální politiku v obou sněmovnách Federálního shromáždění.

Již bylo upozorněno na skutečnost, že zákonodárný proces probíhá ve dvou etapách. V první etapě jsou předkládány a projednávány návrhy zásad zákonů. Právě do této etapy se koncentruje v současném období úsilí o zvýšení účasti poslanců v zákonodárném procesu. Zásady zákona předložené zákonodárnému sboru mají být zpracovány tak, aby tvořily spolehlivý a úplný podklad, na jehož základě mohou výbory Federálního shromáždění posoudit, zda musí být určitá věc upravována, nebo zda dosavadní právní úprava musí být nezbytně měněna. Zásady obsahující základní principy nové právní úpravy jsou zpracovávány spolu s politickým a ekonomickým rozbořem, aby nová právní úprava mohla být posouzena vskutku komplexně. Jako nový prvek se objevuje i požadavek, aby spolu se zásadami byly zpracovány základní principy prováděcích předpisů.

Ve smyslu § 39 jednacího řádu Federálního shromáždění jsou návrhy zásad rozeslány všem poslancům se sdělením, kterým výborům byly přikázány k projednání. Poslanci mohou svá stanoviska k zásadám sdělit výborům osobně nebo písemně.

Podle mého názoru nelze ztotožňovat projednávání zásad zákona s praxí několika čtení. Zásady se projednávají v době, kdy ještě není připraven návrh celého zákona v příslušném resortu, ale v době, kdy je zásadně rozhodnuto o potřebě nové právní úpravy určitých společenských vztahů nebo o změně této úpravy a její celkové koncepci. Jde tedy o posouzení problémů ryze obsahových a věcných, ne formálně právních a legislativně technických.

Smyslem této etapy zákonodárného procesu je, aby poslanci a zákonodárný sbor se aktivně zúčastnil a mohl zasáhnout do přípravných prací

¹³⁾ Srov. Metodické pokyny předsednictva České národní rady pro projednávání zásad a návrhů zákonů, jejich propagaci a kontrolu působení v orgánech České národní rady.

na tvorbě právních norem. Proto se klade na tuto etapu stále větší důraz.

Jednou z dalších závažných forem práce poslanců je opatřování si potřebných poznatků prostřednictvím poslaneckých průzkumů, a to jak individuálních, tak i skupinových. Tuto formu práce používají výbory nejen při posuzování zásad a osnov zákonů, ale hlavně při kontrolní činnosti. V zákonodárné činnosti si výbory tímto způsobem ověřují působnost a využívání platné právní úpravy v praxi.

Výbory obou sněmoven Federálního shromáždění uskutečnily ve II. volebním období celkem 125 skupinových poslaneckých průzkumů, uspořádaly pro poslance 61 seminářů a vytvořily celkem 55 pracovních skupin pro přípravu jednání o závažných návrzích zákonů či o jiných důležitých problémech v oboru jejich působnosti.

V praxi zastupitelských sborů se vyskytují stále určité problémy v této etapě zákonodárného procesu. Zákonodárné orgány nemají někdy dostatek času k hlubšímu a koordinovanému projednání zásad zákona. Výbory někdy formulují svá stanoviska k návrhu zásad ne zcela zřejmě, což vytváří problém na straně resortů.

Kolektivní projednání zásad poslanci nejrozličnějších profesí, využití jejich zkušeností a poznatků z volebních obvodů, námětů a návrhů, které poslanci získali v průzkumech i ve styku s pracovníky národních výborů i jiných společenských oblastí, přispívají k podstatnému zlepšení přípravy zákonných norem.

Předsednictva zákonodárných orgánů postupují stanoviska výborů navrhovatelů, který je povinen na ně brát zřetel při dalším zpracování návrhu zákona. Tím je zakončena první etapa zákonodárného procesu.

Podání a projednání osnovy zákona se řídí v podstatě stejnými pravidly. Ve druhé etapě zákonodárného procesu předkládá subjekt nadaný právem zákonodárné iniciativy návrh osnovy zákona — paragrafované znění. Spolu s touto osnovou je navrhovatel povinen předložit důvodovou zprávu a na žádost výborů informaci o obsahu prováděcích předpisů. Obdobně jako u návrhu zásad je osnova přikázána k projednání výborům zákonodárného sboru.

Při projednávání návrhů zákonů (osnov) zkoumají výbory především, zda principy, které byly obsaženy v návrzích zásad zákona, jsou v paragrafovaném znění správně a srozumitelně vyjádřeny. Poslanci a výbory též zkoumají, jak byla při zpracování osnovy zákona využita jejich stanoviska a doporučení obsažená v usneseních k návrhům zásad zákona. Jak zdůraznil místopředseda Federálního shromáždění ČSSR B. Kučera, „nejde o formální odškrtnutí přijatých či nepřijatých připomínek, ale o skutečně věcné zdůvodnění, zvážené odborně a ze všech politických a právních aspektů. Poslanci mají právo z ústavy na to, aby byli objektivně informováni. V našem socialistickém systému jsou poslanci skutečnými zástupci lidu, kterému ve svém volebním obvodu za svou činnost odpovídají“.

Při projednávání osnov zákona mohou poslanci uplatnit právo přednášet k projednáváním osnovám zákonů pozměňovací návrhy. Jejich návrhy se

mají ve smyslu jednacího řádu vztahovat k určitým věcem projednávané osnovy a má z nich být zřejmé, na čem se má výbor usnést.

Projednávání osnov zákonů je náročné. Poslanci zkoumají, zda a do jaké míry je osnova zákona v souladu se zásadami a připomínkami výborů. Dále v praxi berou výbory též v úvahu připomínky, které k osnově zaslaly výbory národních rad. Výbory též dbají na srozumitelnost paragrafovaného znění zákona, na přesnost formulací a na jeho soulad s ostatními právními normami.

Ve Federálním shromáždění se ustálila praxe společného projednávání návrhů zákonů stejnojmennými výbory obou sněmoven. Ty též volí společně zpravodaje, kteří tlumočí na společných schůzích obou sněmoven stanoviska výborů. Zpravodajové mají v zákonodárném procesu významné úkoly. Tito poslanci se podílejí na přípravě návrhů zákonů od samého počátku a mohou kvalifikovaně informovat sněmovnu o průběhu legislativního procesu.

Vyvrcholením zákonodárného procesu je hlasování o návrhu zákona, při němž poslanci v zastoupení všeho lidu rozhodují o konečné podobě projevu státní vůle — zákona. Po přijetí zákona dochází v předepsané lhůtě k jeho vyhlášení předsednictvem zákonodárného sboru.

Přijetím navrženého zákona se ovšem úloha zákonodárného sboru a jeho poslanců nevyčerpává. Po schválení zákona plní poslanci různorodé úkoly jak v oblasti propagace přijatého zákona, tak v oblasti kontroly jeho účinnosti.

Poslanci jsou ve smyslu jednacího řádu povinni aktivně pracovat ve svých volebních obvodech, udržovat pravidelný styk s občany, objasňovat a prosazovat politiku Národní fronty. Neoddělitelnou součástí těchto jejich povinností je seznamovat občany se zásadami nově přijatých zákonů, získávat občany k aktivnímu plnění a účasti na jejich uplatňování a vychovávat je k úctě k zákonům.

K propagaci nových zákonů využívají poslanci nejrůznějších forem styku se svými voliči — schůzí národních výborů, společenských organizací, veřejných schůzí občanů, aktivů, hromadných sdělovacích prostředků, návštěvních hodin poslanců apod.

Jako nejvyšší orgány státní moci a i nejvyšší orgány v soustavě státních orgánů mají nejvyšší zastupitelské sbory — Federální shromáždění ve federaci a národní rady v republikách — právo kontrolovat činnost státního aparátu a prostředky k ovlivňování jeho činnosti ve smyslu přijatých zákonů a usnesení. Vedle jiných funkcí mají nejvyšší zastupitelské sbory v souladu s čl. 36 a 107 ústavního zákona o československé federaci dvě základní funkce — funkci zákonodárnou a funkci kontrolní. Tyto dvě základní funkce jsou však nerozlučně spojeny. Jak již bylo ukázáno, zákonodárnou pravomoc vykonává Federální shromáždění i národní rady v těsné souvislosti s kontrolou působení zákonů.

Schválením zákona určuje nejvyšší zastupitelský sbor obsah i zaměření činnosti v různých oblastech sociálního, hospodářského a kulturního života společnosti. Zároveň nejvyšší zastupitelské sbory kontrolují i zásadní zaměření státní politiky v činnosti vlády a jí podřízených orgánů tím, že

schvalují prohlášení vlády a vyslovují jí důvěru, schvalují dlouhodobé plány hospodářského a sociálního rozvoje a zprávy o jejich plnění, dále každoroční rozpočet a zprávy o jeho plnění.

Kontrolní činnost nejvyšších zastupitelských sborů je velice rozsáhlá. Úkolem této statí není se jí podrobně zabývat, ani řešit ústavněprávní a teoretické otázky spojené s touto činností. Soustředíme se pouze na úlohu poslance při výkonu této funkce.

Nejvyšší zastupitelský sbor uskutečňuje kontrolu jednak na svých plenárních zasedáních, jednak prostřednictvím svých orgánů. Důležitým prostředkem, jímž nejvyšší zastupitelský sbor jako celek uskutečňuje kontrolní funkce, jsou některá práva poslance. Je to jednak právo interpelační a právo na poslanecký dotaz.

Institut interpelace není v československé ústavní praxi hojně využíván. Je však upraven jednacím řádem Federálního shromáždění, resp. jednacími řády národních rad.

Ve Federálním shromáždění mohou podat interpelaci jak jednotliví poslanci, tak i skupiny poslanců. Interpelace musí být podána písemně, musí být formulována stručně a má z ní být zřejmé, jaké vysvětlení poslanec požaduje. Podává se předsednictvu sněmovny a to o nich informuje předsednictvo Federálního shromáždění. Podaná interpelace se dá vytisknout a rozesílá se předem všem poslancům. Interpelovaný musí na interpelaci odpovědět ve lhůtě 30 dnů. Jde-li o interpelaci naléhavou, o čemž rozhoduje na návrh poslance příslušná sněmovna, musí interpelovaný odpovědět na téže schůzi sněmovny nebo se alespoň o ní vyjádřit a vyžádat si, aby mu sněmovna poskytla lhůtu k odpovědi. Ke každé interpelaci zaujímá sněmovna stanovisko a dokonce je možné, aby se na návrh poslance konala o odpovědi na interpelaci rozprava.

V československé ústavní praxi se častěji používá institutu poslaneckých dotazů. Otázky mohou být ústní i písemné. Dotázaný může odpovědět ústně i písemně nejpozději do 30 dnů. Ovšem jednací řád dává přednost ústní odpovědi dotázaného, zvláště tehdy, byla-li položena otázka ústně anebo usnese-li se na tom sněmovna, v níž byla otázka položena. Pak musí dotázaný odpovědět na příští schůzi příslušné sněmovny.

Institut poslaneckých otázek není ovšem tak výrazným prostředkem práva kontroly nejvyššího zastupitelského sboru. Slouží spíše k tomu, aby členové zastupitelského sboru byli šířeji a hlouběji informováni o běžné činnosti vlády nebo jednotlivých resortů. Velice často se ve Federálním shromáždění používá poslaneckých dotazů týkajících se zahraniční politiky státu a jejích problémů.

Kontrola činnosti výkonných orgánů nejvyšším zastupitelským sborem se koncentruje v jeho výborech. Výbory jsou k této činnosti velmi vhodné. Mohou zasedat i v době, kdy nejvyšší zastupitelský sbor nezasedá. Jsou to menší orgány, které mohou systematicky sledovat a analyzovat činnost jednotlivých úseků státní správy. Tomu odpovídá i jejich profesionální složení, neboť při jejich volbě se respektuje vzdělání, zaměstnání, profesionální zaměření i pracovní zařazení poslance.

Výbory tedy využívají znalostí a zkušeností jednotlivých poslanců.

Kromě toho si výbory mohou opatrovat informace i hlubší rozbor, názory odborníků z jednotlivých oblastí společenského života. Výbory organizují poslanecké průzkumy, ustavují pracovní skupiny. Pracovní skupiny jsou vytvářeny jak pro přípravu jednání o návrzích zákonů, tak i pro realizaci kontrolní činnosti v oblasti působnosti výborů. Tak např. výbory pro průmysl, dopravu a obchod obou sněmoven ustavily pracovní skupinu k přípravě zákona o stavebním řádu v roce 1976. Výbory pro sociální politiku zřídily pracovní skupinu zabývající se plněním směrnic XIV. sjezdu KSČ pro oblast vnitřního obchodu. Výbory stanoví pro jednotlivé poslance prověřkové úkoly v jejich volebních obvodech, obrazejí se na příslušné státní orgány a společenské organizace, aby jim podaly zprávy a informace.

Výbory projednávají zprávy o stavu socialistické zákonnosti předkládané zákonodárným orgánům generálním prokurátorem a Nejvyšším soudem. Důležité poznatky o působení zákonů přináší poslanci zákonodárných sborů z přímého styku s pracujícími, společenskými organizacemi a občany ve svých volebních obvodech.

Opatření, která byla v průběhu uplynulých let v zákonodárných orgánech uskutečněna, se osvědčila. Postupně dochází k naplňování úkolů, které při ustavování nově zvolených zákonodárných sborů ve III. volebním období formuloval předseda Sněmovny lidu V. David: „Přispívat k plnění závěrů XV. sjezdu Komunistické strany Československa pro nás zde ve sněmovně znamená soustředit pozornost především na zkvalitňování zákonodárné činnosti a právních norem. Účelně budeme spojoval odbornou úroveň jejich přípravy s prohlubováním socialistické demokracie, se stále širší účastí pracujících a jejich organizací v zákonodárném procesu. Spolu s vládou a národními radami budeme usilovat o to, aby se zákonodárná činnost vyznačovala větší koncepčností, aby se zákony i přesná znění nových zákonů připravovala s náležitou péčí, jakou tato vážná a odpovědná činnost vyžaduje.“

Při dalším zdokonalování zákonodárné a kontrolní činnosti zastupitelských sborů je potřebné zakotvit uceleně komplex práv a povinností poslanců včetně těch forem a metod práce, které se již v praxi osvědčily.

V jednacích řádech zákonodárných sborů je možno širěji regulovat některé instituty zákonodárného procesu (jako je například postavení a úloha zpravodajů, poslanecké průzkumy, jednání o návrzích zásad zákonů) a zvážit stanovení lhůt, které by zabráňovaly přílišné uspěchanosti legislativní činnosti. Je zejména potřebné dbát na dodržování takových lhůt, které umožní kvalitně posoudit zásady zákonů nejen v zastupitelském sboru samotném, ale umožní poslancům shromáždit potřebné poznatky v jejich volebních obvodech, v národních výborech, společenských, hospodářských a kulturních organizacích.

Při rozvoji aktivity poslanců je nezbytná spolupráce a pomoc státních a společenských organizací.

Zpřesňování práv a povinností poslanců je předpokladem dalšího pro-

hlubování poslanecké činnosti v zákonodárném i kontrolním působení orgánů státní moci a nezbytnou podmínkou zdárného plnění úkolů vytyčených XV. a XVI. sjezdem Komunistické strany Československa.

ИВАН ПРУША

Роль депутатов в законодательной и контрольной деятельности высших представительств

РЕЗЮМЕ

Выходным пунктом при исследовании роли депутатов в законодательной и контрольной деятельности высших представительных органов является совокупность прав и обязанностей депутатов, содержащихся в конституционных и других относящихся к государственному праву нормах. Что касается характера депутатского мандата, автор склоняется к точке зрения, что в социалистическом государстве речь идет о модифицированном депутатском мандате. Политический и правовой статус депутата не ограничен тем, что депутат выражает волю избирателей своего избирательного округа; он является посланцем всего народа и должен при исполнении мандата уважать прежде всего непосредственные и перспективные потребности всего общества.

Деятельность депутатов высших представительных органов, конечно, необходимо рассматривать не только с точки зрения комплекса их прав и обязанностей, но и с точки зрения положения высших государственных органов в государственном механизме и их характера. В этом смысле с точки зрения правомочия этих органов, роль депутатов особенно в законодательной и контрольной деятельности представляется довольно значительной.

Одним из путей углубления демократизма законодательного процесса является повышение роли депутатов при обсуждении предложений законов — как в самом представительном органе, так и в избирательных округах. Роль депутатов незаменима особенно в трех областях. При контроле действия законов в общественной практике, при обсуждении и утверждении предложений законов и в непосредную очередь при пропагандировании новых законов — использовании различных форм правового воспитания.

Ряд форм деятельности депутатов, используемых при их деятельности контрольной и в рамках обсуждения предложений законов вне представительного органа, на практике себя оправдал. Возрастает число депутатских обследований, создания рабочих и экспертных групп. Повысилась роль депутатов-референтов. Практика назначения референта уже в фазе обсуждения должна бы стать постоянной.

Исследование нынешней регуляции положения депутатов показывает, что правовое урегулирование довольно раздробленное. При дальнейшем процессе совершенствования законодательной и контрольной деятельности представительных органов представляется необходимым закрепить в законченном виде комплекс прав и обязанностей депутатов, включая те методы и формы работы, которые на практике уже себя оправдали.

При углублении роли депутатов в законодательной и контрольной деятельности высших представительных органов положительную роль сыграли, безусловно, меры, принятые в 70-е годы. Принятые решения палат, президиумов национальных советов, методические директивы и другие внутренние меры привели к качественному улучшению обсуждения предложений законов как в органах представительств, так и в избирательных округах. Повышению роли принятых мер, несомненно, способствовала бы более подробная регуляция отдельных институтов и используемых форм

и методов в законодательном процессе и контрольной деятельности в регламенте представительных органов. Спорной проблемой является издание самостоятельной нормы, полностью регулирующей процесс подготовки и обсуждения предложений законов.

Углубление демократизма законодательного процесса (включая всенародные дискуссии) укрепляет стабильность правового порядка и является значительным фактором его качественного улучшения.

IVAN PRŮŠA

Rolle der Abgeordneten bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften

ZUSAMMENFASSUNG

Zum Ausgangspunkt bei der Untersuchung der Rolle der Abgeordneten bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften wurde die Gesamtheit von Rechten und Pflichten der Abgeordneten, die in den Verfassungsvorschriften und weiteren gesetzgeberischen Normen verankert sind. Soweit es sich um den Charakter des Abgeordnetenmandats handelt, neigt der Verfasser zur Ansicht, daß es sich im sozialistischen Staate um ein modifiziertes Mandat handelt. Der politische und rechtmäßige Status des Abgeordneten ist nicht dadurch beschränkt, daß der Abgeordnete den Willen der Wähler seines Wahlbezirks zum Ausdruck bringt, er ist Repräsentant des gesamten Volkes und bei der Ausübung des Mandats muß er vor allen Dingen die unmittelbaren sowie die perspektivischen Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft respektieren.

Die Tätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften ist natürlich nicht nur von dem Gesichtspunkt des Komplexes deren Rechte und Pflichten aus zu beurteilen, sondern auch von dem Gesichtspunkt der Stellung der höchsten Staatsorgane im Staatsmechanismus und deren Charakter. In diesem Sinne erscheint, von dem Gesichtspunkt der Kompetenz dieser Organe aus gesehen, die Rolle der Abgeordneten besonders bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit als sehr bedeutungsvoll.

Als einer der Wege zur Vertiefung des Demokratismus des gesetzgeberischen Prozesses erscheint die Erhöhung der Rolle des Abgeordneten bei der Behandlung der Gesetzesanträge, und zwar sowohl in der Vertretungskörperschaft selbst, als auch in den Wahlbezirken. Die Rolle der Abgeordneten ist besonders in drei Bereichen unvertretbar. Bei der Kontrolle der Einwirkung der Gesetze in der gesellschaftlichen Praxis, bei der Beratung und Genehmigung der Anträge und nicht zuletzt bei der Propagierung neuer Gesetze — Geltendmachung von verschiedenen Formen der Rechtserziehung.

In der Praxis bewährte sich schrittweise eine Reihe von Tätigkeitsformen der Abgeordneten, die bei deren Kontrolltätigkeit sowie auch im Rahmen der Beratung der Gesetzesanträge außerhalb der Vertretungskörperschaft ausgenutzt werden. Es nimmt die Anzahl der Abgeordnetenuntersuchungen zu, die Bildung von Arbeits- und Expertengruppen. Die Rolle der Abgeordneten-Berichterstatter hat sich erhöht. Die Praxis, Berichterstatter bereits in der Phase der Beratung zu ernennen, sollte einen dauernden Charakter tragen.

Die Untersuchung der bisherigen Regelung der Stellung der Abgeordneten zeigt, daß die rechtliche Regelung ziemlich stark zersplittert ist. Bei dem weiteren Prozeß der Vervollkommenung der gesetzgeberischen und Kontrollarbeit der Vertretungs-

körperschaften erscheint es als notwendig, einen in sich abgeschlossenen Komplex von Rechten und Pflichten der Abgeordneten zu verankern, einschließlich Formen und Methoden der Arbeit, die sich in der Praxis bereits bewährt haben.

Bei der Vertiefung der Rolle der Abgeordneten bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften spielten unbestritten die in den siebziger Jahren beschlossenen Maßnahmen eine positive Rolle. Die gefaßten Beschlüsse der Kammern, der Präsidien der Nationalräte, methodische Hinweise und weitere interne Maßnahmen führten zur Qualitätssteigerung der Behandlung von Gesetzesanträgen sowohl innerhalb der Organe der Vertretungskörperschaften, als aus in Wahldistrikten. Zur Steigerung des Gewichtes der beschlossenen Vorkehrungen würde unbestritten eine mehr detaillierte Regelung der einzelnen Institute und der üblichen Formen und Methoden im gesetzgeberischen Prozeß sowie der Kontrolltätigkeit in Verhandlungsordnungen der Vertetungskörperschaften beitragen. Als ein betrachtungswürdiges Problem erscheint uns der Erlaß einer selbständigen Norm, die den Vorgang bei der Vorbereitung und Beratung der Gesetzesanträge in Komplexität regeln würde.

Univerzita Karlova Praha

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 3 – 1981

Redakční rada časopisu: prof. JUDr. Zdeněk Lukeš, CSc. (předseda);
JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník); doc. JUDr. Dagmar Císařová, CSc.;
prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc.; prof. JUDr. ing. Eduard Kučera, DrSc.;
doc. JUDr. Jiří Švestka, CSc.

Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.
Odpovědný redaktor doc. RNDr. Jiří V. Černý, CSc.
Vedoucí univerzitní edice PhDr. Zdeňka Vávrová-Rejšková

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

Z nové sazby písmem Primus vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno,
závod 1

Náklad 550 výtisků

Vydání 1.

Kčs 10,—

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI ACTA
UNIVERSITATIS CAROLINAE —
IURIDICA

vyšlo od roku 1963:

Cížková Věra, dr., Socialistické majetkové právo manželské

Litsch Karel, dr., Ústava a sněm německé říše v 19. století

Novotná Eva, dr., K základním rysům a tendencím právní úpravy pracovní doby

Fiala Josef, dr., Spory vznikající z podnětu výkonu rozhodnutí (exekuční spory)

Potočný Miroslav, dr., Deklarace zásad mírového soužití

Bakeš Milan, dr., Měnové vztahy a jejich právní problematika

Švestka Jiří, dr., Osvojení v československém právním řádu

Císařová Dagmar, dr., Aktuální problémy dokazování v trestním řízení

Capek Jiří, dr., Teorie „právního realismu“

Fábry Valér, dr., Úvod do anglického pozemkového práva

Pelíkánová Irena, dr., K právní úpravě dodavatelsko-odběratelských vztahů

Hlavsa Petr, dr., Koncepce a právní úprava řešení pracovních sporů

Slunéčková Jana, dr., Neprávní normativní systémy a socialistické právo

Winterová Alena, dr., Žaloba v občanském právu procesním

Bělina Miroslav, dr., Právo na práci v socialistické společnosti a právní záruky jeho realizace před nástupem občanů do zaměstnání

Zdeněk Kučera, dr., Přímé normy jako prostředek právní úpravy občanskoprávních vztahů s mezinárodním prvkem

Pavel Vojna, dr., Vznesení obvinění v čs. přípravném řízení trestním

Miloš Jestřáb, dr., Zásada objektivní pravdy v trestním řízení

Publikace lze obdržet nebo objednat
v knihovně právnické fakulty Uni-
verzity Karlovy, 116 40 Praha 1, nám.
Curieových 7

