

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 mnohotvárnily 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 transplantací, 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 svete 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 shrnutě 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 federací a subjekty federace, přičemž se v každém případě jedná o prvotní normativní akty (zákony).

Konkrétní řešení rozdělení působnosti v oblasti zákonodárné mezi federací 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 jediné 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 *koncepčnost 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. Samoščenkina (SGiP č. 3/1977, str. 17—24) a S. V. Poleninové (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 zemí 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. Koldajeová²⁷⁾ a S. V. Polenínová.²⁸⁾ Zejména úvahy S. V. Polenínové 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 činností 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 opoždí 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: Opublikovaniye 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, navrhnout 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.