

Zdokonalování socialistické zákonnosti v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti

EDUARD KUČERA

Socialistická zákonnost zprostředkuje právní jistotu subjektů socialistického práva. Je právním předpokladem socialisté demokracie „v jednotě obou jejích stránek — v uplatňování práv i plnění povinností občanů“,¹⁾ občanských a pracovních kolektivů a organizací pracujících. Proces upevňování a zdokonalování socialistické zákonnosti tvoří právní základnu rozvoje socialistické demokracie. Je jednou ze záruk zvyšování společenskopolitické aktivity a angažovanosti pracujících, výměny a konfrontace názorů, otevřené a principiální kritiky a sebekritiky, jež nezbytně vyúsťuje v růst zájmu o společné záležitosti socialistické společnosti a socialistické výroby.²⁾ Současně je politickoprávní metodou státního řízení socialistické společnosti, ochrany vymožeností socialismu a disciplinování socialistické společnosti.

Proto otázkám socialistické zákonnosti věnovaly XXVI. sjezd KSSS a XVI. sjezd KSČ významnou pozornost jednak tím, že se přímo zabývaly některými jejími aktuálními problémy, jednak nepřímo v souvislosti s řešením úkolů hospodářských, sociálních, kulturních a úkolů na ideologické frontě.³⁾

Předložená studie si neklade za cíl vyčerpat veškerou problematiku socialistické zákonnosti. Zaměřuje se na zásadní otázky jejího zdokonalování v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti. Za východiska pro jejich vytyčení a řešení pokládá autor vymezení pojetí socialistické zákonnosti a organické sepětí socialistické zákonnosti s úlohou socialistického práva v této etapě vývoje.⁴⁾

1) „Zpráva o činnosti strany a vývoji společnosti od XV. sjezdu KSČ a další úkoly strany“ přednesená G. Husákem na XVI. sjezdu KSČ, Rudé právo ze 7. dubna 1981.

2) Srov. L. I. Brežněv: Zpráva o činnosti ÚV KSSS XXVI. sjezdu a úkoly strany ve vnitřní a zahraniční politice, Rudé právo z 24. 2. 1981.

3) Srov. obě výše cit. zprávy.

4) Bližší viz E. Kučera: Zdokonalování úlohy socialistického práva a zákonnosti v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti v ČSSR (Obecné problémy), Právní obzor č. 8 z r. 1980.

1. K POJETÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI

Socialistická zákonnost je mnohostranný společenský jev, který lze zkoumat z rozdílných aspektů. Tato skutečnost je nesporně jedním ze zdrojů trvajících nejednotné vědecké interpretace pojetí a samého vymezení socialistické zákonnosti.

Marxisticko-leninská socialistická právní věda převážně přistupuje k socialistické zákonnosti z právně politických aspektů. Pojímá běžně socialistickou zákonnost jako politickoprávní princip a imperativ. Jde svým způsobem o pojetí převážně normativní a „statické“, jež „brání“ komplexnímu pochopení socialistické zákonnosti a zejména její funkčnosti.

Jestliže přistoupíme k socialistické zákonnosti z hlediska role socialistického práva jako nástroje vědeckého řízení socialistické společnosti, především se nám nutně rozšiřuje samo normativní pojetí socialistické zákonnosti. Integrální složkou socialistické zákonnosti se stává tvorba zákonů a obecně závazných právních předpisů vůbec, a to nejen po stránce normativní a právně institucionální, nýbrž i po stránce obsahové — kvality práva. Uvedený závěr není nový. Postupně se rozšiřuje v socialistické právní vědě.

Za druhé se prosazují jako nezbytná další přístupová hlediska.

1. Socialistická zákonnost je jevem *dynamickým*. Obsahově a rozsahově se vyvíjí.

a) Prvotní pojetí socialistické (revoluční — podle Leninova označení) zákonnosti lze odvodit ze spisů, poukazů a praktické politickoprávní činnosti V. I. Lenina v první polovině roku 1918. Jde o období revolučních dekretů, jež byly více návodem k revolučně politické akci mas. Realizace dekretů také převážně závisela na revoluční aktivitě proletariátu a poloproletariátu. V té době neexistoval mimo sovětů, Rudých gard a jiných revolučních institucí vlastní sovětský státní aparát. Šlo tedy v první řadě o požadavek prosazení revolučního pořádku, jednoty revoluční akce a revoluční kázně a sebekázně mas. V. I. Lenin chápal revoluční zákonnost jako *metodu uskutečňování diktatury proletariátu*, jež spočívá v závaznosti sovětských dekretů pro sovětské orgány, organizace a všechny občany a ve schopnosti sovětských orgánů postihnout za angažované podpory revolučních mas jakékoli porušení sovětských dekretů a jakýkoli projev nekázně tvrdými tresty.⁵⁾

Pro další formování pojetí revoluční zákonnosti je významná myšlenka závazného usměrňování politickospolečenské angažovanosti revolučních mas a jejich výchova ke kázni a sebekázni projevená v požadavku *závaznosti* dekretů pro *všechny* občany a jejich *přísného a přesného* zachovávání. Domnívám se, že zmíněný rys revoluční zákonnosti je *trvale* vlastní socialistické zákonnosti. Že vyjadřuje vládnoucí a řídicí postavení dělnické třídy a ostatních pracujících organizovaných ve stát a postihuje proces utváření komunistického člověka, dobrovolně zachovávajícího zá-

⁵⁾ Srov. V. I. Lenin: Spisy 27, str. 212—213, 222—223, 258—270, 310—312 aj.

kladní pravidla lidského soužití a harmonického chodu komunistické společnosti.

Koncem první poloviny roku 1918 a v jeho druhé polovině dochází k významnému posunu. V květnu 1918 přijímá ÚV KSR(b), za předsednictví V. I. Lenina, usnesení zavazující všechny orgány a členy strany důsledně uvádět do života dekrety sovětské moci a dbát na jejich respektování.⁶⁾ V listopadu téhož roku byla schválena na VI. všeruském mimořádném sjezdu sovětů rezoluce „O přesném dodržování zákonů“. Rezoluce hodnotila revoluční zákonnost jako *metodu realizace sovětské státní moci*. D. I. Kurskij ve svém sjezdovém vystoupení ji charakterizoval jako *princip činnosti sovětského státního aparátu*.⁷⁾

Upřesnění pojetí revoluční zákonnosti bylo možné především proto, že v polovině r. 1918 vrcholí proces negace starého práva, prosazuje se „legalizace“ nové třídní moci, pokládají se základy nového sovětského práva (včetně právních kodexů) a organizace sovětské správy.

Kodexy a dekrety vydané v té době mění svou povahu. Jestliže původní dekrety byly spíše politickoprávními dokumenty kladoucími důraz na revoluční účelnost při jejich realizaci, v nových kodexech a dekretech se zvyrazňuje právně normativní stránka a převádí se řešení vztahu zákonnosti a revoluční účelnosti do samých zákonů. „Neorganizované“ naplňování revoluční účelnosti dekretů⁸⁾ ustupovalo uvědomělému vyjádření revoluční účelnosti nejvyššími orgány sovětské moci a jejímu cílevědomému a organizovanému uskutečňování. V tomto smyslu je zřejmě třeba interpretovat poznámku V. I. Lenina, že „zákonnost musí být povýšena (přísněji dodržovaná), neboť základy zákonů RSFSR již existují“⁹⁾ a jeho úsilí o důslednou realizaci citované rezoluce všemi lidovými komisaři, komisariáty, sověty a sovětským aparátem.¹⁰⁾

Z Leninových úvah a pokynů lze odvodit další znaky revoluční (socialistické) zákonnosti. Jde o *podřízení* sovětských orgánů a aparátu státní moci sovětským zákonům a jejich *vázanost* sovětskými zákony. Za druhé o *podřazení* politické účelnosti revoluční zákonnosti, přesněji o třídně účelnou realizaci zákonů v rámci zákonů. Zároveň klade V. I. Lenin důraz na *kvalitu* (třídní, vývojově cílovou atd.) sovětských zákonů. Tím nepřímou (a poprvé) ukazuje na souvislost obsahu zákonů a zákonnosti, resp. na sjednocení určitých aspektů tvorby socialistického práva se socialistickou zákonností.

Občanská válka narušila v jistém smyslu plynulý vývoj revoluční zá-

⁶⁾ Vladimír Iljič Lenin: Biografičeskaja chronika, díl 5, str. 467, Moskva 1974.

⁷⁾ Bližší viz A. A. Plotnikjeks: Socialistická revoluce a zákonnost, AUC — Iuridica, č. 1/1981.

⁸⁾ Enciklopedia sovětského gosudarstva i prava, sv. 44, str. 169; bližší viz V. Veverka: Formování teoretických a politických základů socialistické zákonnosti v díle V. I. Lenina, AUC — IURIDICA, č. 1/82.

⁹⁾ V. I. Lenin: Návrh tezí o nařízení a přesném zachovávání zákonů, Spisy, úplné ruské vydání, sv. 37, str. 129.

¹⁰⁾ Tamtéž, sv. 51, str. 45.

konnosti. Přesto V. I. Lenin nejednou zdůraznil, že „seběmenší nezákonnost, sebeменší narušení sovětských pořádků je již skulinou, kterou hned využijí nepřátelé pracujících... Aby bylo možné dokončit porážku Kolčaka a Denikina, je nutno zachovávat nejpřísnější revoluční pořádek, je nezbytné dodržovat zákony a nařízení sovětské moci a dbát na to, aby je všichni dodržovali.“¹¹⁾

b) Stabilizace sovětské moci a přechod k mírové výstavbě „protlačily“ opětovně do popředí problematiku revoluční zákonnosti. Závažnost revoluční zákonnosti zdůraznila XI. konference KSR(b) a zvláště IX. všeruský sjezd sovětů. V. I. Lenin charakterizoval souvislostní podmíněnost takto: „Čím více vstupujeme do podmínek, jež jsou podmínkami trvalé a pevné moci, čím dále se rozvíjí civilní výroba a směna, tím naléhavěji je nutno vytyčit heslo uskutečňování větší revoluční zákonnosti a tím více se zužuje sféra instituce, která na každý úder spiklenců odpovídá odvetným úderem.“¹²⁾

Nová ekonomická politika a organizace socialistické výstavby si vynutily rozsáhlou zákonodárnou a kodifikační činnost. Rozvinuté pozitivní zákonodárství umožnilo V. I. Leninovi prohloubit a upřesnit původní myšlenky a pojetí revoluční zákonnosti.

Revoluční zákonnost především vyžadovala úkolům socialistické výstavby a třídního boje v podmínkách NEPu odpovídající zákonodárství; kladla obsahové požadavky (určené jejími principy) na tvorbu práva. Tvorba práva tak z jistého aspektu vstupovala do revoluční zákonnosti jako její inherentní složka. V. I. Lenin spatřoval ve zmíněné jednotě nejen optimální řešení vztahu zákonnosti a revoluční účelnosti, nýbrž i hráz vůči starému právu, buržoaznímu pojetí zákonnosti a byrokratismu. Viděl v ní zabezpečení třídnosti a revoluční účelnosti sovětského práva a jeho aplikace za NEPu. Proto stále soustavněji konfrontoval sovětské zákonodárství s revoluční zákonností zvláště v procesu zákonodárného procesu (srov. dopisy V. I. Lenina D. I. Kurskému ze 17. 1. a 20. 2. 1922 v souvislosti s přípravou občanského zákoníka). Stejnou pozornost věnoval úloze sovětských soudů a zejména výstavbě sovětské prokuratury. Prokuratura měla zajistit nejen jednotu postupu ústředních a místních orgánů při aplikaci sovětského práva. Především však měla zabezpečit *obsahovou jednotu* revoluční zákonnosti, tj. jednotu obsahu zákona s obsahovou stránkou interpretace a aplikace práva na celém území RSFSR. Tento požadavek obsahové jednoty lze odvodit z úzké „návaznosti“ Generální prokuratury na Nejvyšší soud RSFSR a komisariát justice a všech tří těchto orgánů na příslušné nejvyšší stranické orgány. Dále ze skutečnosti, že podle návrhu V. I. Lenina měly o protestu prokurátora rozhodovat sovětské soudy, podřízené zákonu a vázané pouze zákonem.¹³⁾

V rozhodování soudů o prokurátorském protestu lze rovněž spatřovat

¹¹⁾ V. I. Lenin: Spisy 29, str. 550—552.

¹²⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 33, str.

¹³⁾ Srov. V. I. Lenin: Spisy 33, str. 362—365.

zárodečnou formu soudní kontroly nad zákonností v rozhodovací činnosti sovětské správy, včetně rozhodnutí výkonných výborů sovětů.

Rozsah právní tvorby, který provázal nástup do výstavby základů socialismu v RSFSR, si postupně vynutil hierarchizaci pramenů sovětského práva. Rovněž soustředil pozornost na právní postavení občana, na zvýšení ochrany jeho osobnosti a majetku a na jistotu, že jeho práva budou zabezpečena a obhájena, zejména soudy.¹⁴⁾ Právní fixace ochrany práv a majetku občanů zdůrazňuje jednotu revoluční zákonnosti a proletářské demokracie a jejich vzájemnou závislost. Rozvoj socialistické demokracie předpokládá právní jistotu občanů; plné uplatnění socialistické zákonnosti jak ve sféře tvorby socialistického práva, tak v procesu jeho realizace a aplikace je možné jen v demokratickém prostředí zformovaném socialistickou demokracií.

c) Provedený rozbor nám dovoluje zásadní shrnutí: Leninské pojetí revoluční (socialistické) zákonnosti zahrnuje — podle mého názoru — aspekt tvorby práva a aspekt realizace a aplikace práva a kontroly, resp. dozoru nad aplikací a realizací práva. Oběma aspektům je vlastní obsahová jednotata vyjadřující třídní účelnost normativně zprostředkovanou a na základě aplikace a realizace zákonů uskutečňovanou. V aspektu tvorby práva dále zdůrazňuje význam ústavy a zákonů pro další právo tvorbu. V aspektu realizace a aplikace práva vychází V. I. Lenin ze závaznosti socialistického práva pro všechny státní orgány a organizace, úřední osoby a občany a z požadavku přesného a přísného zachovávání právních norem těmito subjekty. Zvláštní roli v procesu fungování revoluční zákonnosti připisuje kontrolní a dozorové funkci soudů a prokuratury, v rámci státní a hospodářské správy Dělnicko-rolnické inspekci. Integrální složkou revoluční zákonnosti je ochrana osobnosti — občana (jeho práv) a jeho právní jistota.

d) Problematika revoluční zákonnosti se stala jednou z ústředních otázek formující se sovětské právní vědy. Bylo nezbytné přísně odlišit podstatu, obsah a funkci revoluční zákonnosti od buržoazní zákonnosti a překonat pokusy o její interpretaci v duchu buržoazní zákonnosti (v praxi i teorii).

¹⁴⁾ KSSS v resolucích a usneseníh sjezdů, konferencí a plenárních zasedání ÚV, díl I, SNPL 1956, str. 512. V části „Naléhavé úkoly strany při obnově hospodářství“, I, bod 17, se praví: „I když vítězství pracujících zajistilo sovětskému Rusku třeba jen dočasný a nestálý mír a umožnilo přejít od válečného vypětí na zahraničních i domácích frontách k pokojné hospodářské výstavbě, je naléhavým úkolem zavést ve všech oblastech života přísné zásady revoluční zákonnosti. Přísná odpovědnost mocenských orgánů a představitelů moci i občanů za porušování zákonů, vytvořených sovětskou mocí, a za porušování pořádku, jež tato moc chrání, musí jít ruku v ruce se zvýšenou ochranou osobnosti a majetku občanů.“

Novým formám vztahů, vytvořeným v procesu revoluce a na základě vládou prováděné ekonomické politiky, se musí dostat vyjádření v zákoně a ochrany v soudním řádu. Pro vyřešení některých konfliktů v oblasti vlastnických vztahů musí být stanoveny pevné občanské normy. Občané i družstva, kteří navázali smluvní vztahy se státními orgány, musí mít jistotu, že jejich práva budou obhájena. Soudní instituce Sovětské republiky musí být pozvednuty na patřičnou výši. Kompetence a okruh působnosti Všeruské mimořádné komise a jejích orgánů musí být příslušně zúženy a komise sama reorganizována.“

Propracovat leninské principy a rysy revoluční zákonnosti; prokázat, že revoluční zákonnost není jevem přechodným (pro období NEPu), nýbrž že se odvozuje z objektivních zákonitostí výstavby socialismu, je trvalou metodou diktatury proletariátu a hodnotou společnosti. Tyto úkoly byly v zásadě splněny v letech 1921–1925.

V souvislosti s přijetím ústavy SSSR „vydělili“ N. V. Krylenko a P. I. Stučka z revoluční zákonnosti („běžné zákonnosti“) ústavnost („ústavní zákonnost“) jako její specifickou složku. To vše dovolilo přikročit v druhé polovině dvacátých let k původním vymezením (definicím) pojmu revoluční zákonnost. Revoluční zákonnost se v nich situuje do sféry realizace a aplikace práva,¹⁵⁾ resp. též do požadavku souladu podzákonných aktů se zákony.¹⁶⁾ Definice pomíjejí aspekt sféry tvorby práva, ač doba k tomu poskytovala dostatečně podnětů.

Mám na mysli diskuse o prioritě revoluční zákonnosti či prioritě politické účelnosti z let 1925–1926 a z období hromadné kolektivizace. Na jedné straně je lze přičítat krátkodobým zkušenostem sovětských orgánů z aplikace práva. Z druhé strany pak na vrub jistého zaostávání sovětských zákonů za potřebami sociálně ekonomického vývoje a podcenění významu revoluční zákonnosti. V obou diskusích zvítězilo stanovisko priority revoluční zákonnosti. Bylo však zdůrazněno, že revoluční zákonnost se musí *soustavně zdokonalovat*, že v sobě musí *zahrnovat* revoluční účelnost vyjádřenou v dynamicky se rozvíjejícím sovětském zákonodárství.¹⁷⁾

Obhájci revoluční zákonnosti se vyslovovali pro *pružné* odstraňování nesouladu mezi zaostávajícími zákony a dynamikou sociálně ekonomického vývoje, pro dialektické sladění abstraktní normy se skutečností (v rámci normy) nebo též pro nové pojetí zákona. Zákony měly „...včas a beze zbytku reagovat na rychle se rozvíjející procesy ve všech oblastech socialistické výstavby“.¹⁸⁾ Tím se nepřímou vyslovovali o rozšíření pojetí revoluční zákonnosti o obsahové požadavky určované principy zákonosti při tvorbě socialistického práva.

Zřejmě nejdále v daném směru pokročil P. I. Stučka. Již v r. 1926 ve svých poznámkách D. I. Kurskému zdůraznil potřebu zamyslet se v sou-

¹⁵⁾ N. V. Krylenko definoval ve své práci „Čto takové revolucionarizaci zákonosti“ (Moskva—Leningrad 1927, str. 29) revoluční zákonnost jako požadavek plnění a rozumného uvádění do života zákonů — tj. zákonů stanovených revolucí — společností a každým občanem.

¹⁶⁾ A. A. Plotniks uvádí v citované studii definici S. N. Orlovského, který rozuměl revoluční zákonnosti „respektování zákonů dělnicko-rolnické vlády orgány moci, občany SSSR a ostatními osobami žijícími na jeho území, nejprísnejší soulad všech nařízení a příkazů vydávaných mocenskými orgány se zákony, zajišťování práv obyvatelstva, zejména pracujících aplikací zákonů s cílem zajistit svazek dělnické třídy s rolnictvem a upevnit dělnický stát“.

¹⁷⁾ Tato stanoviska byla podpořena i závěry XV. a XVI. sjezdu VKS(b); srov. „KSSS v resolucích a usneseníích sjezdů...“, SNPL 1956, díl II, str. 362–363; díl III, str. 24 až 25, 74–76; usnesením ÚVV a RLK „O revoluční zákonnosti“ z r. 1932. N. V. Krylenko zdůraznil ve svém vystoupení na XVI. sjezdu VKS(b), že revoluční zákonnost má „stranickou podstatu“.

¹⁸⁾ Z. Zarov: Za revoluční zákonnost, Sovětskoe stroitelstvo, č. 9/1930.

vislosti s revoluční zákonností nad povahou a obsahem zákona. Poučení z „krize“ revoluční zákonnosti v letech 1929–1930 vidí v tom, že předpokladem fungování revoluční zákonnosti je „opravdu revoluční zákon“.¹⁹⁾ Ve svém článku „K dvacátému třetímu výročí Října“ konstatuje, že revoluční zákonnost v širokém smyslu zahrnuje zákonodárství a kodifikaci.²⁰⁾ Podobné stanovisko postupně zaujali J. Pašukanis²¹⁾ a N. V. Krylenko. 2. K uvedeným odkazům se vrací sovětská právní věda v průběhu šedesátých let. Postupně v ní začíná převládat názor, že socialistická zákonnost (označení poprvé uvedené v usnesení ÚVV a RLK „O zřízení Prokuratury SSSR“ v r. 1933) v sobě zahrnuje jak stránku aplikace a realizace práva, tak stránku tvorby zákonů a ostatních právních normativních aktů. Tento závěr akceptovali i autoři reprezentativní čtyřdílné Marxisticko-leninské obecné teorie státu a práva. V dílu „Základní instituty a pojmy“ definují zákonnost jako „...způsob státního řízení společnosti, spočívající ve vydávání a provádění zákonů a jiných právních aktů, zaměřených na uskutečňování cílů vládnoucí třídy (všeho lidu) ...“²²⁾ Problémem však zůstává „vlastní“ sjednocení socialistické zákonnosti s tvorbou práva a stanovení, v jakém smyslu tvorba práva náleží do pojetí socialistické zákonnosti. V tomto směru jsou literární odkazy velmi sporadické. Sami autoři výše citované monografie konstatují, že sice „...význam zákonodárství pro charakter zákonnosti se stále zdůrazňuje v pracích věnovaných zákonnosti, avšak tato její stránka zůstává zpravidla mimo samotný pojem zákonnosti“.²³⁾ Při vlastním rozboru otázek socialistické zákonnosti také sféru tvorby socialistického práva pomíjejí a soustřeďují se na realizaci a aplikaci práva.²⁴⁾ Zmíněná skutečnost podvazuje možnost bezprostředně se vyjádřit k pojetí zákonnosti (včetně socialistické) „...jakožto způsobu

¹⁹⁾ P. I. Stučka: Sovětskoe gosudarstvo i revolucija práva, č. 3/1930.

²⁰⁾ Tamtéž, č. 10/1930.

²¹⁾ Ve své práci Proletarskoje gosudarstvo i postrojenie bezklasovogo obščestva (Moskva 1932, str. 38) vyzdvihuje Pašukanis z hlediska upevnění revoluční zákonnosti nezbytnost zákonné reglementace činnosti státních orgánů, jejich kompetence a vzájemných vztahů, odstranění nezodpovědnosti, nastolení pořádku do zákonodárství a zkvalitnění zákonodárné techniky.

²²⁾ Marxisticko-leninská obecná teorie státu a práva, Základní instituty a pojmy, Academia, Praha 1978, str. 368 (v ruském originále str. 502).

Ve své práci „Socialističeskoje pravo“ (Moskva 1964) J. Szabó na str. 97 jednoznačně konstatuje: „...problém zákonnosti se neomezuje na aplikaci a dodržování zákonů, nýbrž v sobě zahrnuje i otázku tvorby práva. Proto je třeba o zákonnosti hovořit jako o základním principu, který se vztahuje k tvorbě práva i k jeho aplikaci.“

Stanovisko polské právní vědy k pojetí zákonnosti (ve vztahu k tvorbě práva) shrnuje ve své stati J. Kowalski: Po voprosu poňatija zakonnosti, sborník „Zdokonalování úlohy socialistického práva a zákonnosti v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti“, USS, Praha 1982.

²³⁾ Tamtéž, str. 369.

²⁴⁾ Srov. Marksistsko-leninskaja obščaja teorija gosudarstva i prava, Socialističeskoje pravo, Moskva 1973, hlava II, III a X.

státního řízení společnosti vládnoucí třídou...“²⁵⁾ Učiním tak později v souvislosti s odpovědí, v jakém smyslu a rozsahu pokládám tvorbu práva za inherentní stránku socialistické zákonnosti. Zatím je pro nás významný fakt, že socialistická obecná teorie práva dospívá k chápání (byť ne dosud plně propracovanému a obecně přijímanému) socialistické zákonnosti jako jednoty tvorby, realizace a aplikace socialistického práva, resp. že harmonické fungování socialistické zákonnosti klade jisté zásadní požadavky na tvorbu socialistického práva.

3. Za další otázky závažné pro pojetí socialistické zákonnosti považuji stupeň shody mezi pojetím socialistické zákonnosti jako politicko-normativního principu a imperativu a skutečným stavem socialistické zákonnosti v působnosti a činnosti státních orgánů a organizací a ve společenských vztazích právem regulovaných vůbec. Jde o to, nakolik existují příslušné objektivní a subjektivní podmínky a mechanismy pro důsledné uplatnění socialistické zákonnosti a pro plné rozvinutí její funkčnosti v makro- i mikroprostředí společenského života. Sociálně politická praxe se stává kritériem stavu zákonnosti z hlediska naplňování imperativu, z hlediska organizačně-strukturních možností jeho uplatnění, z hlediska profesionálního právního vědomí a služebních vazeb závislosti, z hlediska aprobace a akceptace práva a právně zákonné angažovanosti společnosti. Zároveň je kritériem obsahové kvality práva, rozsahu, důslednosti a efektivity právních (ústavních a zákonných) záruk zákonnosti a tedy i skutečného stavu právní jistoty občanů a organizací.

Sociální a sociálně psychologické faktory ovlivňující stav a funkčnost socialistické zákonnosti se dosud převážně zkoumaly a zkoumají „negativně“, tj. jako problém kriminogenních faktorů — pouze jednoho z úseků příčin porušování socialistické zákonnosti. Odtud se také odvíjejí programy trestně právní prevence. Stranou větší pozornosti zatím zůstává analýza příčin a podmínek delikvence ve sféře hospodářského, správního, občanského, pracovního atd. práva a prevence této, jakož i účinných nástrojů důsledného prosazení a zajištění státní, hospodářské, pracovní a občanské disciplíny.

Rovněž se dosud systematicky a komplexně nezkoumají konkrétní *pozitivní* společenské, ekonomické a politickoideologické stimuly působící ve směru upevňování a zdokonalování socialistické zákonnosti. Tyto stimuly by bylo třeba analyzovat v rovině obecně politologické, makrosociologické, mikrosociologické a lidské osobnosti.²⁶⁾ Problém pozitivních stimulů ne-

²⁵⁾ Základní instituty a pojmy, str. 368. Rovněž E. A. Lukaševa vymezuje socialistickou zákonnost jako „metodu státního řízení společnosti, spočívající v organizaci socialistických společenských vztahů prostřednictvím vydávání a přesného uskutečňování zákonů a ostatních právních aktů...“ (Socialističeskoe pravosoznanije i zakonnost', Moskva 1973, str. 27). Vztah tvorby práva a zákonnosti blíže nerozvádí.

²⁶⁾ Obecný odkaz na materiální, politické a ideologické předpoklady a „záruky“ socialistické zákonnosti tu zřejmě již nepostačí. Na zmíněnou stránku správně poukazují autoři sborníku „Pravo i sociologija“ (Moskva 1973; český překlad Panorama 1979). I oni hovoří o potřebě výzkumu faktorů pozitivně ovlivňujících upevňování socialistické zákonnosti (jako o „legistických“ faktorech), jež však dosud nejsou prozkoumány.

sporně přesahuje meze právní vědy a jejích pomocných disciplín; má povahu interdisciplinární.

Konečně se socialistickou zákonností zabezpečují hodnoty socialistické společnosti;²⁷⁾ sama pak vystupuje jako významná hodnota. Je funkcí právní jistoty občanů, organizací a společnosti, garancí demokratického statutu občana a socialistické demokracie vůbec (viz výše). Její substanční stránkou nesporně je zprostředkování sociálního osvobození pracujících a jednotlivce jako člověka a zajištění zmíněného procesu právními metodami, prostředky a zárukami.

V socialistické právovědné literatuře jsou v těchto směrech činěny první kroky. Směřují do sféry sociální psychologie, sociologie práva a axiologie; v jistém smyslu i filozofie. Ostatní zůstávají dosud stranou zřetele. Avšak i v případech pozitivních převažují spíše metodologické úvahy nad vlastními systémově teoretickými rozbory.²⁸⁾ Další systémově teoretický výzkum v uvedených směrech nesporně přispěje ke komplexnímu přístupu k socialistické zákonnosti a ke zdokonalení její funkčnosti, mimo jiné též k hlubšímu poznání souvztažnosti mezi úlohou socialistického práva ve společnosti a socialistickou zákonností.

3. V teorii státu a práva v ČSSR se postupně (od druhé poloviny padesátých let) ustálilo pojetí socialistické zákonnosti jako *jedné (substancionální a nezastupitelné) z metod vládnutí* dělnické třídy ve svazku s ostatními pracujícími. Jako *právní režim*, jenž je *atributem* socialistického státního a politického režimu, tj. je spjat se socialistickým demokratickým režimem.²⁹⁾

Uvedené pojetí dovoluje chápat socialistickou zákonnost mnohostranněji a tedy šířeji než pouze jako politickoprávní princip a imperativ. Spojuje socialistickou zákonnost s praktickým státně politickým životem. Jako metoda vládnutí zahrnuje v sobě též aspekt sociální a psychický; podtrhuje vazbu na socialistický demokratismus politického režimu. Zároveň klade prioritní důraz na právně politickou stránku socialistické zákonnosti, vyzdvihujíc ji jako určující specifický znak.

a) Dlužno přiznat, že vlastní obsah a rozsah chápání socialistické zákonnosti jako jedné z metod vládnutí se vyvíjí úměrně stupni poznání a vývoje socialismu. Již v padesátých letech zdůraznil akad. V. Procházka,³⁰⁾ že socialistickou zákonnost nelze omezovat na sféru realizace a aplikace práva, že jí je integrální tvorba práva z hlediska jeho shody s objektivními tendencemi vývoje socialistické společnosti (tzv. „materiální“ pojetí

²⁷⁾ Srov. P. Dojčák: *Právna veda, právo a zákonnosť*, Bratislava 1977, str. 171 aj.

²⁸⁾ Z hlediska sociálně psychologického se pozornost soustřeďuje na problematiku vztahu socialistické zákonnosti a právního vědomí a socialistické zákonnosti a veřejného mínění. Právně sociologický přístup k socialistické zákonnosti je již dlouhou dobu pěstován v Polsku. U nás se těmto otázkám věnuje zejména katedra teorie státu a práva právnické fakulty v Bratislavě a oddělení teorie státu a práva Ústavu státu a práva SAV.

²⁹⁾ Srov. E. Kučera a kol.: *Obecná teorie státu a práva*, díl I, str. 132–135, Praha 1976; díl II, str. 129–130, 297, 302–304, Praha 1977.

³⁰⁾ Srov. *Právník* č. 3 z r. 1958.

socialistické zákonnosti). Tento zásadní podnět byl později rozpracován v pojetí zákonnosti jako metody realizace funkcí socialistického státu spočívající v *tvorbě* „dobrého“ práva, tj. dané etapě vývoje socialismu a dynamice socialistických společenských vztahů odpovídajícího práva a v jeho přísné a přesné *realizaci* státními orgány, organizacemi a občany v jejich jednotě.³¹⁾ Tvorba i realizace (aplikace) socialistického práva jako integrální složky socialistické zákonnosti mají své obsahové, právně normativní a institucionální stránky.

b) Z hlediska současného stavu právního poznání a úlohy socialistického práva při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti mohli bychom zmíněné pojetí socialistické zákonnosti doplnit, resp. upřesnit v několika směrech. Předně v tom smyslu, že socialistická zákonnost není pouze právním režimem, nýbrž *právně sociálním režimem*. Výstavba rozvinuté socialistické společnosti stále více zdůrazňuje význam a *nezbytnost shody* mezi požadavky právních norem a jejich naplněním ve společenských vztazích právem regulovaných, tj. zásadní jednotu politiky komunistické strany, práva (resp. právních vztahů) a dynamiky socialistických společenských vztahů oproti „výjimečnosti“ (v jistých případech skupinové) odchylek od požadovaného právního chování, působících konflikty s právem. Požadavek shody tu vystupuje jednak jako kritérium reality a reálnosti socialistické zákonnosti, jednak jako kritérium hodnocení (včetně kritického) stávajícího práva (ve vztahu ke stavu a vývojové dynamice regulovaných společenských vztahů), mechanismu jeho působení, soustavy prevence a represe (jejich komplexnosti, mobility atd.), jednak jako kritérium hodnocení profesionálního právního vědomí funkcionářů a pracovníků aplikujících a realizujících právo (jako článku spojujícího záměry zákonodárce se sociální realitou a jsoucího odpovědným za naplnění zmíněných záměrů) a obecného právního vědomí obgražujícího danou socialistickou skutečnost, fungování politického systému atd.³²⁾

31) Z počátku se hovořilo o socialistické zákonnosti v širším a užším smyslu (srov. J. Boguszak: Základy socialistické zákonnosti v ČSSR, kap. I, § 3, Praha 1963; dnes P. Dojčák: cit. práce, str. 165 a d.). Mezi čs. právními teoretiky však zůstávají zastánci původního pojetí socialistické zákonnosti omezující ji jen na sféru aplikace a realizace práva.

32) Zřejmě veden úsilím o zdůraznění shody mezi socialistickými společenskými vztahy a právní formou jejich zprostředkování vymezuje P. M. Rabinovič socialistickou zákonnost jako „určitý režim (stav) společenských vztahů charakterizovaný jejich souladem se zákony a podzákonnými akty, souladem, který vytváří socialistický stát v zájmu budování socialismu a jenž se přesně realizuje všemi subjekty práva“ (srov. Upročnění zákonnosti — zákonoměrnost socializmu, Lvov 1975, str. 67). Ponecháme-li stranou jisté nedocenění zákonnosti jako politickoprávního jevu (na což oprávněně poukazují A. Glebov — Pravovědenije č. 3/1978 — u nás P. Dojčák v cit. práci, str. 167) a jednostranné položení důrazu na „sociální aspekt“, je třeba ocenit, že pro P. M. Rabinoviče není socialistická zákonnost pouze „normativním imperativem“, nýbrž že je mu zároveň praxí socialistického státního mechanismu a fungování socialistické společnosti.

Pojetí socialistické zákonnosti ve formálním a materiálním smyslu propracovala též polská teorie práva a sociologie práva, zejména J. Nowacki (Praworzadność,

Jak již bylo poukázáno, v československé teorii socialistického práva se ustálilo chápání socialistické zákonnosti jako metody realizace funkcí socialistického státu. Autoři prvního dílu Marxisticko-leninská obecná teorie státu a práva charakterizují zákonnost (včetně socialistické zákonnosti) jako „...způsob státního řízení společnosti vládnoucí třídou spočívající ve vydávání a provádění zákonů a jiných právních aktů, zaměřených na uskutečňování cílů vládnoucí třídy...“.³³⁾ Tento názor s nimi sdílí P. Dojčák.³⁴⁾

Socialistická zákonnost nesporně je jedním ze způsobu (metod) státního řízení společnosti, nikoli však jediným a výlučným. To platí již o socialistickém státu jako organizaci suverénní moci dělnické třídy a ostatních pracujících. Záležitost se zvyrazňuje u vztahu k socialistickému státu jako skutečnému představiteli společnosti a nejmasovější organizaci pracujících a dále eskaluje ve vztahu k socialistickému státu jako vlastníku rozhodné a určující složky výrobních prostředků. Je však nezbytné zdůraznit, že mimoprávní metody státního řízení společnosti mají být harmonizované se socialistickou zákonností a s ní v souladu. Domnívám se, že učiněný

wybrane problemy teoretyczne, Warszawa 1977), A. Burda (Demokracja i praworzadność, Wrocław 1956), A. Podgórecki (Prestiż prawa, Warszawa 1966 aj.). Podle Nowackého a A. Burdy opírá se formování pojetí zákonnosti o dvě kritéria:

platné právo musí odpovídat určitým formálním požadavkům;

státní orgány musí jednat v souladu s tímto právem a na jeho základě.

Materiální pojetí pak o tři:

platné právo musí odpovídat určitým formálním požadavkům;

toto právo musí odpovídat také určitým materiálním (obsahovým) požadavkům;

státní orgány musí jednat v souladu s tímto právem a na jeho základě.

Druhý požadavek materiálního pojetí však není chápán jako shoda mezi právem a materiálními vztahy, nýbrž ve smyslu naplnění jistých právních postulátů (rovnost subjektivních práv, minimum veřejných práv a svobod občana, neuznání právních výsad atd.) a spojení socialistické zákonnosti s ústavností a s reálným politickým demokratismem.

Vzniká tu ovšem námitka, které si jsou tyto právní teoretici vědomi, že v pozadí „materiálního“ pojetí zákonnosti se skrývá teorie přirozeného práva, kterou marxistická právní věda odmítala a odmítá. Na námitku, že tu jde o uplatňování vyšších právních norem, než jsou normy pozitivního práva, odpovídají, že obsahové požadavky na právo nemusí být formulovány ve smyslu přirozenoprávní teorie jako „nadpozitivní právní normy“, nýbrž neimperativně jako katalog právních statků spjatých s určitým historickým typem společnosti a s její kulturou a jejím celkovým systémem sociálních norem a hodnot.

S rozlišováním zákonnosti ve formálním smyslu a zákonnosti v materiálním smyslu souvisí pojetí socialistické zákonnosti A. Podgóreckého jako třístupňové působení práva (viz Prestiż prawa, Varšava 1966, část čtvrtá, str. 175—190). A. Podgórecki přistupuje k socialistické zákonnosti tradičně z „empiricko“-sociologické a psychologické metodologie, klade důraz na konfrontaci: právních norem s typem společenských vztahů (tj. manifestačního a latentního obsahu právních norem); právních norem a těch, kteří je vytvářejí, aplikují a kontrolují jejich realizaci (s tzv. typem právní subkultury „právních štábů“, důsledkem je „metanorma“ daná právní subkulturou); právních norem s osobností adresáta (subjektu právního vztahu, důsledkem je „metanorma“ daná osobností adresáta).

³³⁾ Viz cit. práce, str. 368.

³⁴⁾ P. Dojčák: cit. práce, str. 167.

závěr nevyvolá pochybnosti. Zůstává pouze jeden problém. Pokrývá právní stránka realizace funkcí socialistického státu státní řízení společnosti právem, nebo je státní řízení společnosti právem na základě socialistické zákonnosti širší, resp. jen z části se překrývající?

V chápání funkcí socialistického státu panuje značná nejednota s tendencí spíše k rozptylu než k unifikaci. Pokud bychom akceptovali názor, že socialistický stát plní též funkci „...ochrany a rozvíjení socialistické zákonnosti a právního pořádku“ — (akad. V. Knapp), v zásadě by tato funkce pokryla socialistickou zákonnost jako „způsob státního řízení...“. Jestliže vyjdeme z tradiční „interpretace funkcí socialistického státu“ (tj. funkce hospodářsko-organizátorská včetně aspektů vědeckotechnického rozvoje, funkce kontroly míry práce a míry spotřeby, funkce sociální včetně vytváření materiálních podmínek socialistického způsobu života, ochrany a formování životního prostředí a ochrany před negativními důsledky vědeckotechnického rozvoje, funkce kulturně ideologicky výchovné, funkce ochrany socialistického společenského pořádku, práv a svobod občanů a funkce třídně potlačovatelské), může se stát záležitost spornou. Právní regulace společenských vztahů lze v jistém smyslu chápat širěji než realizací funkcí socialistického státu. Zdůrazňuji v jistém smyslu (např. ve sféře rodinného práva, práva závazkového, autorského atd.). Avšak tuto skutečnost autoři citovaných monografií neměli na mysli zdůrazňující vazbu socialistické zákonnosti na „uskutečňování cílů vládnoucí třídy“. (Jde o formulaci dost nepřesnou, neboť vládnoucí může být vrstva či skupina panující třídy³⁵) a „subjektivně“ formulovanou, neboť cíle vládnoucího subjektu jsou až koneckonců — časově a ekonomicky — determinované, tj. nejsou objektivní ekonomickou kategorií.) Mezi oběma vymezeními panuje v daném podání — podle mého mínění — spíše zásadní shoda než rozpornost. Domnívám se však, že by bylo žádoucí problém dešifrovat a objasnit. Přispělo by to — mimo jiné — též k prohloubení poznání socialistického práva jako relativně samostatné institucionalizované a formalizované složky socialistické nadstavby se specifickými zákonitostmi existence a pohybu.³⁶) Kloním se totiž k názoru, že realizace funkcí socialistického státu *skutečně nepokrývá* celou sféru právní regulace společenských vztahů (a to zvláště tehdy, pokud připustíme, že právní normativní akty nejsou výlučným pramenem socialistického práva). Že zřejmě je odůvodněné a přesnější charakterizovat socialistickou zákonnost jako jednu z metod státního řízení společnosti právem, na základě práva a v souladu s ním; právem určité kvality z hlediska materiálního (včetně komunistické perspektivy), aprobace a reálné možnosti aplikace.

c) Výstavbu rozvinuté socialistické společnosti charakterizuje růst materiální a duchovní úrovně pracujících a stabilizace, prohlubování a roz-

³⁵) Srov. E. Kučera a kol.: *Obecná teorie státu a práva*, díl I, str. 27—44, Praha 1976.

³⁶) Pouze jako podnět k úvaze: začteme-li se do V. kapitoly, části 3. Stát a revoluce, odvozuje zde V. I. Lenin nutnost existence státu z trvající a nezbytné přítomnosti práva dané specifickými podmínkami nižší fáze komunismu a nikoli naopak (srov. V. I. Lenin: *Spisy* 25, str. 477—481 a dále, české vydání).

širování jejich sociálních a právních jistot.³⁷⁾ Zprostředkovateli materiálních a duchovních hodnot pracujícím jsou především stát, státní (zejména hospodářské) organizace a zařízení. Socialistický stát zabezpečuje sociální jistoty pracujících a je zároveň hlavním garantem jejich právní jistoty. Uvedené nalézají svůj *odraz v pojetí a rozsahu* socialistické zákonnosti. Požadavkem socialistické zákonnosti se stává *pružné plnění* zákonem stanovených povinností státních orgánů, organizací a zařízení při uspokojování zákonných (a oprávněných) potřeb a zájmů občanů, např. ve sféře vnitřního obchodu, služeb, zdravotnictví, školství a vzdělávání, bytové výstavby a údržby, důchodového zabezpečení apod. Jde o specifický rys socialistické zákonnosti, jímž se „zpětně“ socialistická zákonnost „materializuje“ a „socializuje“, tj. v němž se projevuje její nová společenská povaha a poslání. Naplňuje se jednak kvalifikovanou právní úpravou režimu uspokojování zmíněných potřeb a zájmů (včetně právních záruk a vymezení reálné právní odpovědnosti), jednak vlastní materiální a organizátorskou činností státních orgánů směřujících k zajištění zákonných potřeb a zájmů občanů a k jejich ochraně. Příslušné státní orgány by měly být v daném zaměření operativně fungující. Měly by účinně vést své podřízené složky, jimi řízené hospodářské organizace a zařízení k plynulému obstarávání potřeb a zájmů občanů v žádoucím rozsahu a soustavně, v celém komplexu zajišťovat sociální a právní jistoty občanů.

Zvláštní místo zaujímají při ochraně zákonných majetkových, osobních a dalších práv, jakož i při řešení sporů vznikajících při uspokojování či z neplnění zákonných potřeb a zájmů soudy. Stabilizace a prohloubení socialistické zákonnosti vyžadují postupné rozšiřování soudní kontroly zákonosti rozhodnutí správních orgánů a orgánů hospodářských organizací ve vztahu k občanům jako jedné ze závažných záruk právní jistoty občanů (srov. vývoj a rozšiřování soudní kontroly, resp. správního soudnictví v BLR, MLR, RSR, PLR).

Lze oprávněně konstatovat, že stav socialistické zákonnosti ve sféře „služeb vůbec“ (jak po stránce právní, tak materiálního plnění) je jedním z nejpálčivějších problémů ovlivňujícím fungování socialistické zákonnosti v celku. Má svůj dopad nejen na obecný stav právní jistoty. Odráží se dalekosáhle ve výrobě a v pracovním režimu. Působí nepřímou politicky, což se projevuje ve skutečných náladách obyvatelstva, v jeho konkrétních postojích ke společenskému dění, společenské morálce apod., v prestiži socialistického práva.

d) V průběhu výstavby rozvinuté socialistické společnosti se objektivizuje postulát V. I. Lenina, „že *teprve* socialismem začne rychlý, skutečný, opravdu masový přístup kupředu ve všech oborech společenského a individuálního života za účasti *většiny* a posléze veškerého obyvatelstva“.³⁸⁾ Socialistický stát se evolučně přeměňuje ve všelidovou organizaci, postu-

³⁷⁾ Srov. G. Husák: Zpráva o činnosti strany a vývoji společnosti od XV. sjezdu KSČ a další úkoly strany, Rudé právo ze 4. dubna 1981, část II.

³⁸⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 25, str. 485.

puje proces jeho sblížování se společností (jeho „socializace“), aniž by byla dotčena jeho povaha suverénní moci. Tomuto vývoji je integrální prohlubování reálného společenského charakteru výrobních vztahů (včetně vlastního zespolečenštění člověka)³⁹⁾ a pronikání socialistického demokratismu do sféry organizace a řízení výroby a organizace práce. Zvyšují se nároky na socialistickou zákonnost v oblasti hospodářské a na její efektivní fungování při řízení národního hospodářství (zvláště v rozhodovacích procesech). Do popředí se dostává nezbytnost dořešení otázky povahy ekonomické činnosti státu (zda jde o složku základny nebo nadstavby, resp. nakolik jde o složku základny a nadstavby, což považuji za přesnější) a s tím i určení hranic právní regulace a reálné efektivnosti právního zprostředkování. Dále zdokonalení (z hlediska vyšší organizace výroby a práce, jíž má v komplexu i v částech přinést socialismus) právní úpravy vztahu státu jako suverénní moci a státu — vlastníka majetku (i jeho představitele) ve všelidovém vlastnictví; vztahů mezi státem jako řídicím centrem a relativně samostatnými hospodářskými organizacemi; vzájemných vztahů mezi hospodářskými organizacemi (a jejich odpovědnosti společenské i právní za stav „trhu“), postavení výrobních (pracovních) kolektivů jako významného článku řízení výroby a práce a racionálního a hospodárného nakládání s výrobními prostředky (včetně ekonomické a právní odpovědnosti za výsledek) a konečně jednotlivého pracujícího z hlediska naplnění Marxovy myšlenky, že tento je sociálně svobodný ntolik, nakolik ve své činnosti slučuje funkce výrobce (společensky užitečné práce), správce výroby a „buňky“ kolektivního vlastníka (tj. funkce svého reálného zespolečenštění).

Jde o otázky neobyčejně složité a náročné na volbu adekvátního způsobu právní regulace. Po metodickém rozlišení funkce státu jako suverénní moci a jako vlastníka a tedy i určení prostředků a metod řízení (které se nesporně prolínají a jsou vzájemně spjaté, avšak jež nelze směřovat či zaměřovat v podmínkách intenzivního ekonomického rozvoje) jde strukturně zejména o přesné vymezení pravomoci, působnosti a odpovědnosti všech článků státního a hospodářského řízení, o přesné vymezení vztahů mezi nimi (včetně materiální, společenské a právní odpovědnosti), o přesné (a po dobu plnění stabilní) stanovení úkolů jak po linii vertikální (plán), tak po linii horizontální (hospodářské smlouvy), o vyloučení výjimek ze stanovených pravidel v právních normách, o komplexní a důslednou kontrolu a zejména o schopnost řídicích a kontrolních orgánů prosadit požadavky zákonnosti včetně účinných sankcí (a o příkladné klima k prosazení takové schopnosti), o neodvratitelnost sankcí (včetně regresu), o stabilizaci vztahů hospodářského řízení a jistotu hospodářsko-smluvních vztahů. Ve vztahu k pracovním kolektivům a k pracovníkovi o formy reálné účasti na stanovení úkolů, na přizpůsobení organizace práce podmínkám a prostředí, o vazby reálné odpovědnosti (materiální a společenské) za průběh výroby a práce a za výsledek výroby a práce.

³⁹⁾ B. Engels: Anti-Dühring, str. 246, Svoboda 1949.

Zvláštní význam má při řízení národního hospodářství dořešení otázky povahy řídicích aktů orgánů hospodářského řízení; určení, kdy tyto mají mít právní povahu a jaké kvality, koordinace vydávání těchto aktů (z hlediska jednotnosti, komplexnosti, stability, překonání resortismu atd.), důsledná kontrola jejich zákonnosti (preventivní i následná), respektování hospodářské samostatnosti organizace (závodu, podniku) s plným zřetelem na její začlenění do jednotné soustavy všelidového vlastnictví a její právní jistoty. Na dořešení zmíněných zásadních otázek spoluzávisí další ekonomický růst, efektivnost národního hospodářství, stabilita „směnných“ vztahů a „trhu“ a jejich progresivní vývoj a tím nepřímo i sociální a právní jistoty pracujících.

Upozornil jsem na ony problémy socialistické zákonnosti, které ovlivňují a upřesňují její komplexní chápání, jakož i na ony momenty, jež mají specifický význam v podmínkách výstavby rozvinuté socialistické společnosti. „Tradiční“ stránky socialistické zákonnosti tím nejsou ve svém významu nijak dotčeny. I pro ně platí obecná zákonitost o stabilizaci a prohlubování socialistické zákonnosti s důrazem na komplexní prevenci, utužení disciplíny, účinnou motivaci chování a důsledné prosazování leninského principu, že žádné porušení právní povinnosti nesmí zůstat bez právního postihu.

2. SOCIALISTICKÁ ZÁKONNOST V TVORBĚ SOCIALISTICKÉHO PRÁVA

Z upřesnění přístupů k socialistické zákonnosti a jejího pojetí lze odvodit, v čem spočívá socialistická zákonnost při tvorbě práva, jaké jsou požadavky socialistické zákonnosti na tvorbu socialistického práva. Již na počátku lze jednoznačně konstatovat, že socialistická zákonnost *nepostihuje* celou tvorbu socialistického práva. Integruje ji v sebe, resp. propustuje ji natolik, nakolik to vyžadují potřeby třídně politického fungování socialistické zákonnosti, hodnotového poslání socialistické zákonnosti, obsahové jednoty tvorby a aplikace socialistického práva, reálnosti uskutečňování a aplikace socialistického práva a aprobace socialistického práva zdrcující většinou pracujících, jež je předpokladem jejich politickoprávní angažovanosti a minimalizace konfliktů s právem. Socialistická zákonnost uplatňuje na tvorbu socialistického práva požadavky obsahově, právně normativní a právně institucionální.

1. Obsahový aspekt socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva chápu odlišně, než je doposud v naší literatuře běžné.⁴⁰⁾

Prvořadou otázkou je určit, které společenské vztahy lze právně regulovat a zda je tato regulace třídně společensky nezbytná a žádoucí. Do socialistického práva nenáleží jevy, jež nemají normativní charakter (tj. které nelze převést do odpovídajícího normativu),⁴¹⁾ dále jejichž úprava

⁴⁰⁾ Srov. P. Dojčák: cit. dílo, str. 169—171.

se vyznačuje pouze „manifestační povahou“ (tj. jejichž realizaci a aplikaci nelze účinně kontrolovat a porušení efektivně postihnout státním donucením), popřípadě jsou dostatečně pokryty neprávními společenskými normami a účinným společenským postihem (včetně ekonomického). Specifickou otázkou je právní regulace vztahů, které nesměřují vně struktury správy státu (státních orgánů a organizací) a hospodářského řízení, nemají externí dopad. Zde je nezbytný individualizovaný přístup (viz dále). Z hlediska socialistické zákonnosti může tedy socialistické právo účinně regulovat vztahy, které formují socialistický společenský řád, mají vlastní normativní povahu a jsou skupinově konfliktní vůbec a z hlediska prosazení třídních a společenských potřeb či zájmů zvláště, takže si vyžadují kvalifikované zabezpečení.

Obsahový aspekt socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva dále spočívá v *třídní kvalitě* a *společenské funkčnosti* (účinnosti, racionalitě) socialistického práva. Socialistické právo, jak jsme si ukázali v úvodní části, má normativně zprostředkovat politickou účelnost. „Pružně“ se přizpůsobovat skutečným objektivním vývojovým tendencím a vytvářet právní předpoklady pro progresivní společenský vývoj; chránit socialistické vymoženosti před nežádoucími vlivy a konflikty.

Avšak adekvátní vyjádření obecných třídních (společenských) zájmů a potřeb, správné postihnutí objektivních vývojových tendencí a vytvoření právních předpokladů k jejich optimálnímu uplatnění musí být *právně možné* a *právně naplnitelné*, tj. z hlediska aplikace a realizace socialistického práva *reálné*. Socialistická zákonnost předpokládá *harmonizaci obsahu* socialistického práva, *vnitřní formy* socialistického práva s *příslušnou formou* (formami) *realizace* socialistického práva. Harmonické a třídně účelné působení socialistické zákonnosti ve společnosti nezávisí tedy pouze na správném poznání a na správném třídním formulování poznatého. Souvisí rovněž s volbou *adekvátního způsobu právní regulace* až po její finalizaci v sankci a právní odpovědnosti, která optimálně zabezpečí dosažení konkrétního třídního cíle sledovaného ve společenských vztazích, jež jsou objektem právní regulace. Jinak by se stala metoda socialistické zákonnosti disfunkční, neboť nesprávné poznání a formulování obecného zájmu dělnické třídy, resp. jemu neadekvátně zvolený či neúplný způsob právní regulace by nutně působily při realizaci práva proti objektivním tendencím společenského vývoje ke komunismu.

Tvůrce práva převážně získává objekt a obsah právní úpravy „zvenčí“. Je na něm, aby posoudil možnosti právní regulace daného objektu a obsahu a určil adekvátní způsob právní regulace (v jeho finální podobě). Aby plně uvážil dosah právní úpravy z hlediska jí sledovaných třídních a společenských cílů a možnosti realizace vůbec ve srovnání s rozmanitostí konkrétních forem regulovaného společenského vztahu a permanentního

⁴¹⁾ V právních normativních aktech je třeba připustit vymezení právních pojmů a tzv. „interpretační ustanovení“. Jejich posláním je zajistit jednotný výklad, což je z hlediska socialistické zákonnosti závažné.

pohybu jeho obsahu. Jinak řečeno, musí plně docenit dosah možného (a nutného) rozporu mezi abstraktně vyjádřeným obsahem právní normy, žádoucím stupněm této abstraktnosti a konkrétním proměnným obsahem společenského vztahu, a to jednak z hlediska optimalizace zmíněného rozporu, jednak z hlediska respektování progresivní vývojové tendence společenského vztahu.

V této souvislosti „vstupují“ do obsahového aspektu socialistické zákonnosti při tvorbě socialistického práva jevy „subjektivní“. Především jde o úroveň profesionálního právního vědomí a úroveň právní kultury funkcionářů a pracovníků státního aparátu a aparátu hospodářského řízení aplikujících právo, resp. provádějících dozor (kontrolu) nad realizací a aplikací práva; o organizační schopnosti těchto aparátů a jejich materiální vybavenost. Na obojím závisí průběžná optimalizace uvedeného rozporu a skutečnost, že třídní cíl (účel) vyjádřený zákonodárcem v právní normě bude po stránce obsahové sledován a v aplikaci a v realizaci práva naplňován v rámci platných norem a v souladu s nimi. Obsahový aspekt socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva vyžaduje, aby z hlediska aplikace práva a kontroly (dozoru) nad aplikací a realizací práva korespondovalo socialistické právo obsahově i normativně zmíněnému profesionálnímu právnímu vědomí a možnostem a schopnostem aplikujících, dozírajících a kontrolních mechanismů a zároveň je vedlo k vyšší úrovni, racionalitě a efektivnosti.

Za druhé jde o aprobaci socialistického práva většinou společnosti a tím omezení konfliktů s právem na minimum. Při tvorbě socialistického práva je třeba zvýšeně dbát:

- na právně žádoucí stimulaci a motivaci chování subjektů práva (ve shodě s ekonomickými, společenskými a morálními stimulačními a motivačními faktory a při vyloučení volby „menšího zla“);
- na progresivní souladnost socialistického práva s obecným právním vědomím a socialistickou morálkou, s obecnými a právními hodnotami reálně působícími ve společenském vědomí, zvláště s hodnotou socialistické spravedlnosti a právní jistoty;
- na upevňování a zvyšování autority a prestiže socialistického práva (jde však spíše o sféru aplikace práva, tj. o zásadní shodu mezi požadavky socialistické zákonnosti v tvorbě práva a jejich naplňováním sociálně právní praxí);
- na společenskou a politickoprávní motivaci ústící v prohlubování společenské odpovědnosti a právní angažovanosti vůči asociálnímu a protiprávnímu chování.

Většinová aprobace socialistického práva tak převážně závisí na jednotě socialistického práva a neprávních jednak normativních systémů, jednak stimulačních a motivačních faktorů, jakož i na reálnosti socialistického demokratismu vůbec a jmenovitě ve sféře tvorby socialistického práva. A je to právě socialistický demokratismus, který umožňuje dosíci onu optimální stimulaci, motivaci a souladnost na základě „konfrontace“ zákonného záměru s veřejným (resp. „odvětvovým“) vědomím a míněním.

Za druhé vytváří příhodné prostředí a klima pro přeměnu socialistického práva z „vnějšího“ příkazu na vnitřní imperativ, čímž působí na vzrůst autority a prestiže socialistického práva a společensky právní angažovanosti pracujících.⁴²⁾

Obsahový aspekt socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva vychází z *důsledné znalosti* společenských vztahů a jejich vývojové dynamiky, stavu „schopností“ státního aparátu a aparátu hospodářského řízení aplikovat a realizovat právo a z rozsahu aprobace práva. Povaha společenských vztahů a třídní účel v nich sledovaný *určují* způsob právní regulace. Právní normou a právními instituty stanovené oprávnění a povinnost musí být *uskutečnitelné*; porušení právní povinnosti organicky spjaté s právní odpovědností. Plnění právních povinností musí být *reálně kontrolovatelné*, vynutitelné a v případě porušení *postižitelné* účinnou sankcí. Specifickým požadavkem socialistické zákonnosti na tvorbu socialistického práva je zakotvení hmotně a procesně právních záruk socialistické zákonnosti v ústavě a v ústavních a běžných zákonech. V dialektické jednotě zde vystupuje nezbytnost záruk ochrany vymožeností socialismu a socialistického společenského pořádku a záruk právní jistoty občanů a organizací jako souhrnná jednota práv a povinností subjektů práva a socialistického právního pořádku. Socialistická zákonnost není myslitelná bez právních záruk. Na jejich *obecně zásadním, právně odvětvovém, právně souvislostním a institucionálně diferencovaném a komplexním uzákonění* závisí právní realita socialistické zákonnosti. Lze konstatovat, že ústava, každý zákon a každá právní úprava by měly respektovat tento požadavek, který je nejen obsahové povahy, nýbrž (a to zejména) i povahy právně normativní a právně institucionální.

2. Právně normativní aspekt socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva postihuje právně relevantní a právně účinné zprostředkování společenských vztahů (jejichž právní regulace je objektivně nezbytná);

⁴²⁾ Socialistický demokratismus při tvorbě socialistického práva se dnes převážně realizuje ve formách konzultativní přímé demokracie a ve styku poslanců zákonodárných sborů s voliči, s občanskými a pracovními kolektivy. Naplňuje se zejména všennárodními diskusemi o návrhu ústavy a významných zákonů, diskusemi „zainteresované veřejnosti“, resp. členů společenských organizací pracujících o návrzích „odvětvových“ zákonů, diskusemi „regionální veřejnosti“ v případě regionální působnosti zákona, popřípadě zákonodárnou iniciativou společenských organizací pracujících.

Ve styku poslanců s občany a příslušnými pracovními kolektivy jde zejména o kontrolu poslanců, jak se dosahují zákonné cíle (zobecnění zkušeností z aplikace a realizace zákonů místními státními a hospodářskými orgány a organizacemi), o účast poslanců v zákonodárném procesu od jeho samotného počátku, o poslancovu znalost veřejného mínění volebního obvodu, o organizování a vyhodnocení společenskoprávních výzkumů, o předběžné diskuse poslanců o návrhu zákona s „obecnou“ či „zainteresovanou“ veřejností apod.

V dalším vývoji půjde o zvyšování účinnosti stávajících forem konzultativní demokracie, o jejich rozšiřování (včetně na nižší zastupitelské orgány) a hledání a aplikaci příhodných forem imperativní přímé demokracie (zpočátku na úrovni místních a regionálních zastupitelských orgánů).

ochranou, motivační a výchovnou roli socialistického práva; normativní zprostředkování záruk socialistické zákonnosti.

a) Především předpokládá přesné stanovení závazných pramenů práva. Je reálně možné, že právní praxi uznávané prameny práva se plně neshodují s těmi, jež předvídá ústava, publikační zákon a zákon o místních orgánech státní moci; že tyto jsou „širší“. Může proto v konkrétním případě vzniknout spor, co je či není právně závaznou normou.

Nejasnost hranice právního řádu negativně ovlivňuje právní jistotu občanů, popřípadě organizací. Má záporný reflex na činnost státních orgánů a orgánů hospodářského řízení aplikujících právo a kontrolujících realizaci práva, resp. nad ní dozírajících. Rovněž nedovoluje určit užité způsoby právní regulace v jejich komplexnosti, v různých kombinacích a ve specifických znacích jednotlivých metod. Tím se snižuje účinnost právní odpovědnosti a ostatních záruk zákonnosti.

b) Z přístupového a metodickoprávního hlediska mají socialistické společenské vztahy regulované právem v zásadě trojí povahu. Předně jde o společenské vztahy tradičního působení práva (vztahy hromadné a zároveň individualizované, dlouhodobě se opakující, se silným prvkem normativní stability — sféra práva „justičního“, správy bezpečnostní, daňové apod.). Právní úprava má formu příkazu, zákazu či oprávnění, rozvržení oprávnění a povinností subjektů právního vztahu, vymezení dispozice subjektů právního vztahu, určení odpovídajícího režimu právní odpovědnosti spjatého s příslušným způsobem státního donucení. Právní normy si v zásadě ponechávají klasickou logickou strukturu; používá se převážně tradičních metod právní regulace a jejich různé kombinace.

Při právní úpravě zmíněných společenských vztahů nejsou po právně technické stránce závažnější problémy.⁴³⁾ Tato má zpravidla povahu přímé novelizace a směřuje ke zdokonalení stávajícího zákonodárství. Navrhovatel je v postavení, v němž se na podkladě požadavků politiky komunistické strany a právně politické praxe v zásadě integruje obsahová stránka práva se stránkou formy práva. „Tvorba práva“ (resp. příprava zákonného návrhu) tu vystupuje jako „přirozená“ funkce příslušných státních orgánů jako právních institucí. Avšak i v této oblasti by se mělo stát (z hlediska zvýšení vědeckosti tvorby a překonání možného subjektivismu, z hlediska zvýšení stability právního řádu, upevnění a zpřesnění socialistické zákonnosti) samozřejmé, že zdokonalování právního odvětví či právních

⁴³⁾ V sovětské právně vědecké literatuře se vychází z předpokladu (u nás srov. J. Slunéčková: Neprávní normativní systémy a socialistické právo, AUC — Iuridica 1978), že vývojovou tendencí socialistického práva je *vzrůst jeho kategoričnosti*: s citovanou tezí lze podmíněně souhlasit s tím, že zmíněný trend souvisí s potřebou upevnění všech forem disciplíny. Je však zřejmé, že nemůže vyloučit dispozitivnost úpravy, např. zbožních a jim podobných vztahů. Za druhé, že by měl být, jak lze odvodit ze zákonitostí vývoje socialistické společnosti a komunistické perspektivy, provázen vývojem právní soboty a právní jistoty pracujícího občana a pracovních kolektivů (úměrně dosaženému stupni sociálního osvobození a sociálních jistot). Uvedený problém je nejen závažného teoretického významu. Dostává se v současnosti do středu ideologického boje na právní frontě.

institutů a zvyšování účinnosti právních norem vychází z koncepce legislative vůbec a z koncepce příslušného právního odvětví či právního úseku zvláště (zejména věcné, právně systémově souvislostní, právně systematické). Že mu předchází hluboké sociálně politické a statistické průzkumy funkčnosti a efektivity právního odvětví (právního úseku) spočívající v dlouhodobé kontrole pozitivní realizace právních norem a analýzy odchylek (z hlediska sociologického, psychologického, státního aparátu, kvality právní úpravy apod.) a zobecňující a zhodnocující: a) statistiku frekvence právních norem v sociální praxi; b) jejich účinnost (po stránce kvantitativní i kvalitativní); c) úplnost právní úpravy; d) programovost právní úpravy z hlediska tendence vývoje regulovaných společenských vztahů, motivační a výchovné funkce socialistického práva. Zmíněné nesporně předpokládá přítomnost právně statistických a výzkumných složek v soustavě jednotlivých článků státního mechanismu a využití moderní výpočetní techniky, zejména s matematickokvalitativními parametry. Za druhé účast vědeckoodborných institucí obsahového a právního zaměření a vědeckoodborných institucí sociologických a psychologických pro posouzení navrhované úpravy z hlediska vyjádření třídního cíle a možností jeho dosažení, dopadu právní úpravy a její aprobace.

c) V jistém smyslu odlišnou je právní úprava procesů souvisejících zejména s rozvojem tvůrčích funkcí socialistického státu. Vyznačuje se statickou a dynamickou stránkou. Statická stránka převážně zahrnuje institucionální a strukturní aspekt řízení. Lze ji srovnat s právní úpravou klasických institucionálních a strukturních vztahů, při nichž jde především: a) o vymezení pravomoci a působnosti, způsobu podřízenosti a kontroly (podřízených), rozsahu relativní samostatnosti a právní (právně politické a hmotné) odpovědnosti každého řídicího článku (s reálným postihem porušení povinnosti); b) o úpravu horizontálních vazeb mezi relativně samostatnými články (resp. organizacemi) hospodářského řízení.

Složitější a normativně náročnější je právní úprava dynamických řídicích procesů. Ty úzce souvisí s plánováním hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje, resp. jsou mu integrální nebo jeho důsledkem. Dynamické řídicí procesy lze postihnout právními normami o klasické finální logické struktuře pouze zčásti, zejména v jejich horizontální linii (při úpravě dodavatelsko-odběratelských vztahů, jejich podmínek atd.). Po vertikální linii převážně vyžadují *cílovou* regulaci v podobě teleologických (účeloslovných) norem s určením kritérií a ukazatelů naplnění cíle (účelu). Základním problémem je tu složitost transformace objektu právní úpravy do obsahu a vnitřní formy práva a finalizace vnitřní formy práva. Iniciátor právní úpravy by měl nejdříve komplexně posoudit souhrn prostředků a metod, jež má při řízení procesu k dispozici z hlediska jejich dostatečnosti. Měl by si ujasnit nezbytnost právní úpravy (například z hlediska stupně předpokládané konfliktnosti, nedostatečnosti mimoprávních prostředků a metod pro dosažení cíle), její místo v souhrnu ostatních prostředků a metod řízení a předpokládanou efektivnost právní úpravy z hlediska sledovaného účelu. Měl by zvážit rovněž schopnost státního

mechanismu účinně a důsledně kontrolovat uskutečňování teleologických právních norem a uplatnit státní donucení v těch případech, kdy došlo k porušení právní povinnosti, resp. postih v případě nesplnění cíle, tj. naplnění finálních požadavků socialistické zákonnosti. Při regulaci dynamických procesů je třeba mít neustále na paměti, že právo a státní donucení nejsou všemocné. Že socialistické právo lze použít pouze tam, kde se mohou uplatnit a rozvinout jeho *specifické vlastnosti* nástroje řízení, tj. normativní povaha, zvláštnosti právní odpovědnosti a sankce a zajištění právní sankce státním donucením. Pouze tam, kde lze plně respektovat zmíněnou specifičnost a kde tak je organizačně a mocensky zabezpečena socialistickým státním mechanismem, může být socialistická zákonnost v řízení dynamických procesů socialistickým právem funkční. Je nutno mít stále na paměti, že socialistické právo je pouze jedním z prostředků a socialistická zákonnost jednou z metod řízení, které jsou účinné svou specifičností a v komplexu všech ostatních prostředků a metod řízení, v jejich harmonizaci a souladnosti.⁴⁴⁾

To jsou zřejmě i důvody, proč okolo teleologických (účeloslovných) právních norem je dosud ještě mnoho teoreticky a prakticky nejasného. Přitom je zřejmé, že jejich význam bude vzrůstat úměrně s rozvojem tvůrčích funkcí socialistického státu, uvědomělého řízení společenských procesů a přechodem ke komplexnímu sociálnímu plánování. Zároveň si však musíme být vědomi soudobé „právní nezralosti“ teleologických norem a potřeby jejich zdokonalování po právní stránce. Jde o zdokonalení právního pojetí a právního způsobu vyjádření vytyčených cílů a hodnotících ukazatelů, o finalizaci účeloslovných norem, zejména z hlediska plánovací disciplíny, právní odpovědnosti a efektivnosti sankce jako prostředku právního postihu. S tím souvisí potřeba integrovat v celém procesu řízení národního hospodářství formy hospodářské disciplíny v jednotný komplexní režim s účinně motivujícími a neodvratitelnými sankcemi za zneužití pravomoci odpovědného vedoucího (resp. řídicího pracovníka), za porušení povinností a nesplnění závazků. Zásadu neodvratitelnosti postihu politicky a společensky aprobovat. Z tohoto hlediska zharmonizovat stimulační nástroje právní a neprávní v jednotný, nerozporně působící systém.

Uzlovou otázkou socialistické zákonnosti při realizaci účeloslovných právních norem je jejich důsledné sladění s právními normami upravujícími vztahy horizontální linie řízení a s ostatními právními normami s klasickou logickou strukturou „vstupujícími“ do dynamických procesů řízení a jejich integrace ve vnitřně skloubený a nerozporně působící celek.

⁴⁴⁾ V dané souvislosti vyvstává závažná praktická otázka, kam až má právní regulace společenských vztahů sahát. Univerzálnost působení socialistického státu někdy vyvolává v praktické politice tendenci k přílišnému etatizování a právnímu institucionalismu sociálně ekonomických procesů. Extrémů v tomto směru je třeba se vystríhat. Jedním z jejich signalizátorů je disfunkčnost socialistické zákonnosti v určitém právním úseku.

Neuvážené zdůraznění jedné z linií řízení, resp. rozpornost mezi účelovými právními normami a normami s klasickou logickou strukturou vyúsťuje v konfliktní situace. Vyvolává disfunkčnost socialistické zákonnosti. Zvláště závažnou je tato skutečnost při právní úpravě ekonomických vztahů.

V oblasti teleologických právních norem zůstávají obecná teorie socialistického práva, odvětvové právní disciplíny, sociologie práva a další společenské vědy praxi velmi dlužny. Vyrovnání dluhu by nesporně přispělo ke zvýšení role socialistického práva, vedlo by ke zdokonalení socialistické zákonnosti.

d) Zvláštností socialistického práva je regulace společenských vztahů, pro jejichž vznik a rozprostranění byly vytvořeny materiální, sociálně politické a ideologické předpoklady. Zákonná úprava takových potencionálně přítomných společenských vztahů je dovršením procesu jejich konstituování a zformování. Je dovršením podmínek pro sociální změnu a vytvoření právního prostoru pro uskutečnění oné změny.

Je pochopitelné, že právní úprava potencionálně přítomných společenských vztahů je neobyčejně složitá. Tvůrce socialistického práva musí správně odhadnout to, co bude v těchto vztazích konstantní a kvalitativně určující. Vystihnout, co je nebo co bude hromadné a v hromadném typické, nosné a stabilizující a právě na ono se v právní regulaci zaměřit.

Obsah společenských vztahů se v praxi realizuje v mnoha variantách a formách. U potencionálně přítomných společenských vztahů nejsou tyto „známé“ a těžko je lze všechny předvídat. Je rovněž obtížné určit, které z nich budou optimální z hlediska společenského progresu, resp. na které se nejvhodněji adaptují jednotlivci a skupiny lidí a integrují se s nimi. Nesprávná volba může mít za následek deformaci společenského vztahu, může se stát brzdou společenského vývoje. Proto je v případě potencionálně přítomných společenských vztahů vhodné volit spíše abstraktní a obecnou základní úpravu s vytyčením zásad postupů (popřípadě hlavních cílů).

Tím jsme se dostali k problematice abstraktnosti (obecnosti) a kasuističnosti právní úpravy, resp. jejich stupňů. Na otázku volby nelze odpovědět obecně. Je věcí konkrétní, určenou povahou regulovaného společenského vztahu a sledovaným třídním účelem (cílem). Dalším kritériem je *jednota* ochrany socialistických vymožeností a socialistického společenského pořádku a právní jistoty občanů a organizací. Lze proto uvést pouze jako příklad. Je zřejmé, že vymezení působnosti jednotlivých ministerstev může být stěží kasuistické. Sama skutečnost si vynucuje nezbytný stupeň abstraktnosti a obecnosti. Jinak však stojí otázka, pokud zmíněný orgán vykonává státní moc v konkrétních vztazích k občanovi. V takových případech má být působnost a postup orgánu upraveny relativně kasuisticky pozitivní právní regulací. Naopak občané by měli mít jednoznačně a relativně konkrétně stanovené, co činit nesmí a musí, tj. přesně vymezený rámec oprávnění, dispozice či svobody (pozitivně modifikované) negativní a pozitivní právní regulací. Jen tak lze dosáhnout nezbytnou pružnost při

realizaci úkolů a naplňování cílů příslušného orgánu a zároveň upevňovat právní jistotu občanů.

e) Pro stabilizaci a prohloubení socialistické zákonnosti v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti je konečné relevantní vnější forma práva (druh pramene práva) a její vnitřní systemizace. Volba pramene práva, vnitřně logické a systematické a vnějšně souvislostní zpracování objektové materie v pramenu práva slouží přehlednosti a nerozpornosti právního řádu a posiluje jeho stabilitu.

Logická systematická a přehlednost se zpravidla získává odvětvovou či úsekovou kodifikací,⁴⁵⁾ vycházející z vymezení obecných a specifických odvětvových principů a institutů a z jednotné konstrukce odvětvových právních institutů. Meziodvětvová jednota a jednota celého právního řádu závisí na respektování jednotných principů systému socialistického práva, společných právních institutů „prostupujících“ všechna odvětví socialistického práva a na meziodvětvové hierarchii.⁴⁶⁾ Dále je dána přesným vymezením meziodvětvových právních souvislostí a závislostí mezi prameny práva (druhy právních normativních aktů). Zásadní význam si podržuje vědecké a užité (legislativní) jednotné pojmosloví a terminologie a přesná a „jednoduchá“ (tedy nikoli mnohomluvná) formulace právních norem a právních institutů, tj. vysoká jazyková (po stránce právně odborné a obecné) kultura. Díkce právních norem, právních institutů a právních odvětví má odpovídat moderním vědeckým poznatkům a technikám, které umožňují formulovat vzájemně sémanticky a logicky nerozporný právní řád. Diskrepance v uvedených vazbách vyvolávají nejasnosti v působení socialistického práva. Narušují socialistickou zákonnost již v úrovni pozitivního práva a oslabují právní jistotu občanů a organizací.⁴⁷⁾

Z hlediska socialistické zákonnosti je dále závažné určit, která právně relevantní materie má být upravena zákony a která podzákonými (odvozenými normativními) akty.

Zákonná úprava je relativně dlouhodobá. Je prostředkem stabilizace právního řádu a socialistické zákonnosti. Profiluje obsahově a právně institucionálně socialistickou zákonnost. Zákony se proto upravují základní, konstatní, hromadné a relativně dlouhodobě se opakující společenské vztahy a ochrana právně relevantních společenských vztahů. V podstatě jde o ony vztahy, které jsme uvedli v sub b) této části. Zvláštní místo zde zaujímá právní status občana a jeho zákonné (ústavní) záruky. Otázkou v této sféře zůstává určení stupně abstraktnosti (resp. obecnosti) a konkrétnosti (resp. kazuističnosti) zákonné úpravy. Jednotlivé objekty právní regulace si z tohoto hlediska vyžadují důsledně diferencovaný až individualizovaný přístup (viz výše). Podzákoné akty mají být v této sféře

⁴⁵⁾ V. I. Lenin přikládal kodifikacím právních odvětví socialistického práva zásadní význam z hlediska plného prosazení socialistické zákonnosti a procesu její stabilizace. Bližší viz V. Veverka: cit. studie.

⁴⁶⁾ Bližší viz E. Kučera: K teorii systému a struktury socialistického práva, Socialistická zákonnost č. 6/1977; K obecné teorii systému práva, AUC č. 1/1974.

⁴⁷⁾ Srov. Bulletin „Státní správa“ č. 1/1979.

výjimečné. Mají se vydávat na základě *výslovného* zmocnění zákonem a *vylučně v rámci* tohoto zmocnění a k jeho provedení.

Odlišná je situace při volbě pramene práva ve sféře řízení dynamických procesů. Jeho institucionální a strukturní složku, jakož i horizontální linii řízení je rovněž vhodné upravit zákonem. Zvláštní důraz je zde třeba klást na precizní vymezení pravomoci a působnosti jednotlivých článků řízení, na určení právních aktů a dalších prostředků řízení, na stanovení právní odpovědnosti a na přesné vymezení právní samostatnosti (včetně horizontální linie řízení) hospodářských organizací a jejich právní jistoty.⁴⁸⁾

Pokud jde o vlastní řízení dynamických procesů, lze zákony „stanovit“ jejich principy, základní sledované cíle (pokud jsou finálně právně postižitelné) a odpovědnost za externí dopad řízení. „Ostatní“ zřejmě náleží „ponechat“ podzákonným aktům, pokud je ovšem právní forma zprostředkování nezbytná.

Výkladem nepostiženou zůstává správa státu a některé aspekty řízení státních hospodářských organizací po vnitřní linii. V obou uvedených sférách vystupuje otázka, nakolik je nutné upravovat „vnitřní“ vztahy právními normami nebo nakolik postačí interní normativní instrukce. První variantu je příhodné použít, vyvolává-li „vnitřní“ správa externí právní důsledky. Druhou, nejsou-li externí právní důsledky reálné. Avšak i pak je nezbytné s nimi počítat a právně upravit jejich režim.

3. Volbou pramene práva z hlediska upevnění a zdokonalení socialistické zákonnosti jsme de facto přešli k právně institucionálnímu aspektu socialistické zákonnosti v procesu tvorby socialistického práva.

a) Právně institucionální aspekt socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva spočívá v *ústavnosti* při tvorbě zákonů a zákonnosti (resp. ústavnosti a zákonnosti), při tvorbě ostatních právních normativních aktů. Ústavnost a zákonnost při tvorbě socialistického práva především vyžaduje, aby se přísně respektoval princip vztahu mezi původními a odvozenými právními normativními akty a princip právní síly právních normativních aktů.

Socialistická ústava je základním právním (respektive politickoprávním) pramenem ve vztahu k politickému systému socialistické společnosti, k hospodářskému systému, k postavení občana v těchto systémech a ve společnosti, k sociálnímu a kulturnímu vývoji společnosti, k organizaci státní moci a realizaci státní moci a k zdokonalování celého socialistického právního řádu. Posilování úlohy ústavy v etapě výstavby rozvinuté so-

⁴⁸⁾ Otázka, které společenské vztahy a do jaké míry regulovat zákonem, je aktuální a v teorii ústavního práva velmi diskutovaná (srov. práce v BLR B. Spasova; v PLR W. Zakrzewského, S. Zawadského, H. Rota aj.; u nás St. Zdobinského, P. Pešky, J. Gronského a dalších). Většina autorů usiluje o obsahové vymezení zákonné regulace způsobem vytypování společenských vztahů. Domnívám se, že podobný přístup má mnohá úskalí, neboť i typologie vyúsťuje v kazuistický výčet s připuštěním výjimek. Za příhodnější považuji přístup metodický s vymezením souhrnu kritérií určujících „potřebu“ zákonné úpravy, tak jak jsem se o to snažil v sub. b)–e), byt převážně z hlediska socialistické zákonnosti.

cialistické společnosti a upevňování ústavnosti v tomto procesu mají tedy zásadní význam.

Předpokladem ústavnosti a zákonnosti při tvorbě socialistického práva je ústavní určení státních orgánů s právotvornou pravomocí, přesné vymezení jejich právotvorné působnosti, úprava ústavního postavení občana (osobnosti) a jeho zákonné provedení včetně ústavních a zákonných garancí, úprava zákonodárného (právo tvorného) procesu a stanovení ústavních a zákonných záruk bezvadnosti právních normativních aktů a nápravy právně vadných cestou soustavného hodnocení normativních právních aktů a jejich souladu s ústavou a zákony.

b) Vzhledem k významu, jež přikládá ústavě socialistická společnost, je tato svou povahou *rigidní*. Rigidnost z aspektu ústavnosti vyžaduje přesné vymezení okruhu společenských vztahů, které mají být výlučně upraveny ústavními normami, a stanovení ústavních principů a směrnic pro „prováděcí“ a souvislostní zákonodárství. Požaduje specifický ústavodárný proces, včetně formálně ústavních náležitostí. Je dovršena v soustavě záruk ústavnosti zákonů a záruk ústavnosti a zákonnosti odvozených normativních právních (podzákonných) aktů.

Ústavní normy mají převážně dvojí způsob normativního vyjádření: absolutní a relativní. Absolutně formulované normy postrádají rámec právního omezení. Některé z nich jsou přímo realizovatelné jako běžný zákon (např. ustanovení o počtu poslanců zákonodárných sborů a jejich předsednictev, o svolávání těchto sborů, právo na práci apod.). Jiné vyjadřují principy a směrnice pro ústavní praxi, činnost státních orgánů a zákonodárství. Může jít o principy obecné (ústavní zakotvení vedoucí úlohy komunistické strany) nebo „odvětvové“ (princip „není trestu bez viny“ apod.). Relativně formulované ústavní normy se vyznačují podmíněností a jsou rozsahově limitované meritorně nebo formálně.

Absolutní formulace ústavních norem se má použít tam, kde je z hlediska ústavnosti reálná a použitelná. Nemá vyvolávat právní konflikt.⁴⁹⁾

Meritorní relativizace ústavní normy předpokládá taxativní výčet případů, na něž se norma nevztahuje. Formální relativizace počítá s provedením v běžném zákonu, který má pozitivně a negativně vymezit obsah a rozsah příslušného ústavního ustanovení. Pokud prováděcí zákon není přijat, relativně formulovaná norma nežije a nemůže být aplikována; nelze ji uvádět do praxe přímo praxí orgánů aplikujících právo.

Zvláštní význam má volba mezi absolutní a relativní formulací při

⁴⁹⁾ Za absolutně formulované ústavní normy lze ztěžít považovat charakteristiky orgánů (např. prezidenta jako hlavy státu, národních výborů jako orgánů státní moci a správy apod.). Konkretizace takovéto charakteristiky (a tím relativizace ústavní normy) nalézáme buď přímo v ústavě (prerogativa prezidenta), nebo v ústavních principech konkretizovaných v zákonu.

Z druhé strany je nutno u absolutně formulovaných norem vážit jejich společenský dosah. Oboje nemusí být souladné, což má za následek faktické omezení ústavní normy. Podobných případů by se měl ústavodárce z hlediska ústavnosti vyvarovat.

ústavním vymezování práv, svobod a povinností občanů. Je třeba bedlivě vážit použití té či oné formulace. Absolutně formulované právo a svoboda jsou právně neomezené a jako takové převoditelné do reality, přímo uplatnitelné a garantované. V podmínkách daného stupně vývoje socialistické společnosti a mezinárodní situace jde o případy výjimečné. Proto je nezbytné převážně volit relativní úpravu práv, svobod a povinností občanů. Jednotlivá práva, svobody a povinnosti konkretizovat pozitivně a vymezit negativně v zákoně. Druhou stránkou relativizace je úprava ústavních a zákonných záruk práv a svobod občana, jeho procesních práv dovolat se nápravy při nezákonném porušení, omezení či ohrožení práva a svobody, jakož i reálné institucionální pokrytí těchto garancí.

Způsob komplexní ústavní úpravy postavení osobnosti ukazuje nová ústava SSSR a ústavy některých dalších socialistických zemí. Diskuse k návrhu nové ústavy SSSR jednoznačně zdůraznila, že pouze takto pojatá a právně institucionálně garantovaná práva a svobody občanů dovršují soustavu socialistických jistot pracujících a jsou nezbytným právním předpokladem pro rozvoj jejich iniciativy a politické a společenské angažovanosti — socialistické demokracie.

Ústavní zákon je perfektní, jestliže splňuje „materiální“ a ústavně obsahové požadavky a požadavky ústavodárného procesu a ústavních náležitostí. Souvislostní a prováděcí zákon je ústavní, pokud vychází z ústavních směrnic a principů obecně a příslušného ustanovení zvláště. Bezvadnost však není dána sama sebou. Je zprostředkována a zabezpečována soustavou dozoru (kontroly) nad ústavností.

Upevňování ústavnosti jako podmínky a složky procesu zdokonalování socialistické zákonnosti předpokládá zajištění ústavnosti a zákonnosti běžného zákonodárství a odvozených právních normativních aktů. Lze toho zejména dosáhnout institucionálním dozorem a kontrolou, ústavní a zákonnou úpravou celého procesu tvorby zákonů a podzákonných aktů a ústavním určením pramenů práva.

Prověрку ústavnosti běžných zákonů je nezbytné sladit s koncepcí nejvyššího zastupitelského orgánu (u nás Federální shromáždění a Národní rady) jako představitele a nositele svrchovanosti pracujícího lidu. Proto se ukazuje adekvátní instituce dozoru a nikoli instituce ústavní kontroly. O upozornění a doporučení dozoru rozhoduje obligatorně sám nejvyšší zastupitelský orgán.⁵⁰⁾

⁵⁰⁾ Ústava SSSR z r. 1924 pověřila v čl. 30 a 31 prezídium ÚVV SSSR dohledem nad prováděním ústavy a usnesení sjezdů sovětů a ÚVV SSSR. Zmožnila prezídium ÚVV SSSR pozastavovat a rušit nařízení RLK a komisariátů SSSR a ÚVV a RLK svazových republik; pozastavit usnesení sjezdů sovětů svazových republik s tím, že je ihned předloží k rozhodnutí ÚVV SSSR. Na jeho dožádání podával Nejvyšší soud SSSR dobrozdání o zákonnosti svazových republik z hlediska ústavy (čl. 43, písm. c).

Ústava ČSR z r. 1948 v § 65 zmocnila předsednictvo Národního shromáždění rozhodovat výlučně o tom, zdá zákon odporuje ústavě a nařízení zákonu. Toto ustavení však nebylo provedeno zákonem.

Koncepci ústavního soudnictví realizovaly dva socialistické státy: FSRJ a RSR.

Výzkum ústavnosti běžného zákonodárství svědčí ve prospěch preventivního a následného dozoru. Preventivní dozor lze integrovat do zákonodárného procesu. Může jej vykonávat orgán nejvyššího zastupitelského sboru (např. jeho předsednictvo, ústavněprávní výbor) jako *ústavní povinnost*, pokud bude za tím účelem řádně institucionálně, kádrově a materiálně vybaven k reálnému plnění zmíněné povinnosti. Preventivní dozor dbá na ústavnost i zákonnostní souvislosti. Objektem dozoru je vyloučení zákonné úpravy v případech, kdy je výlučná ústavní úprava, provedení a konkretizace ústavních principů v návrhu zákona, jeho soulad s ústavou, komplexnost zákonné úpravy (jako předpoklad stability), vymezení souvislostí k jiným zákonům, vyloučení zákonné duplicity či protikladnosti (tj. „nepřímé novelizace“), kvalita normativního vyjádření obsahu zákona (včetně věcnosti, přesnosti a normativní finality, jednoty pojmosloví a terminologie, jazykové kultury), přesnost a taxativnost derogační klauzule, přísné zachování ústavních a zákonných požadavků v zákonodárném procesu (až po publikaci) atd. Z těchto hledisek zaujímá oficiální stanovisko ke každému návrhu zákona. Toto stanovisko má projednat zastupitelský orgán a rozhodnout o něm.

Zákonodárce zpravidla těžko může předvídat a zhodnotit všechny souvislosti politickoprávní praxe (ve vztahu k ústavě), dále zpětné vazby praktického působení zákona, účinnost a frekvenci jednotlivých právních norem a výskyt případných „mezer“, duplicit apod. v zákonné úpravě. Odtud vyplývá realita následného dozoru nad ústavností a zákonností běžných zákonů. Jeho výkon má příslušet orgánům, které jsou odpovědný v určité právní sféře za zákonnost aplikace právních norem, resp. za kontrolu a dozor nad realizací a aplikací právních norem. Může jít zejména o generálního prokurátora (v rámci „soudního práva“ a obecného dozoru), Nejvyšší soud (jeho předsedu — opět v rámci soudního práva, avšak i kontroly zákonnosti správních aktů), hlavního arbitra, popřípadě celostátní (republikový) výbor lidové kontroly. I zde má jít o *povinnost* upozornit na možný rozpor mezi ústavou a zákonem, na případnou rozpornost zákonných úprav atd. s příslušným doporučením, jímž se bude obligatorně zabývat nejvyšší zastupitelský sbor.

Jinak se jeví problematika u odvozených právních normativních aktů (podzákonných). Ve vztahu k nim zpravidla přísluší nejvyššímu zastupitelskému sboru právo *následné kontroly* jejich ústavnosti a zákonnosti s právem zrušit odvozené právní normativní akty, jestliže odporují ústavě nebo zákonu.⁵¹⁾ Toto právo nebývá — ke škodě stavu zákonnosti — prakticky používáno. Důvodem není případná nepřítomnost odvozených právních normativních aktů rozporných se zákonem, nýbrž spíše jeho formu-

⁵¹⁾ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. přiznává zmíněné právo podle § 36 odst. 4 Federálnímu shromáždění ve vztahu k podzákonným aktům federálních orgánů, a podle § 107 odst. 2 národním radám ve vztahu k podzákonným aktům republikových orgánů. Na potřebu zvýšení kontrolní funkce zákonodárných sborů poukázal G. Husák ve „Zprávě o činnosti strany a vývoji společnosti od XV. sjezdu KSČ a dalších úkolech strany“ (Rudé právo ze 7. 4. 1981).

lace v podobě oprávnění (nikoli v podobě povinnosti) a zejména skutečnost, že nejvyšší zastupitelské sbory nebývají dostatečně kádrově a věcně vybaveny, aby mohly funkci kontroly ústavnosti a zákonnosti plnit. Její realnost a účinnost by nesporně napomohla aktivizovat kontrolní funkci nejvyšších zastupitelských orgánů. Zvýšila by jejich odpovědnost za zdokonalování právního řádu a za stav zákonnosti.

Uskutečňování kontroly ústavnosti a zákonnosti odvozených právních normativních aktů lze opětovně svěřit (jako ústavní povinnost) orgánu předběžného dozoru (viz výše). O jeho vyjádřeních a doporučeních by rozhodoval sám zastupitelský sbor.

Obdobné lze konstatovat o následném dozoru. I následný dozor bývá zákonem upraven.⁵²⁾ Nemívá však povahu povinnosti, i když jen ta může vést k účinnému průběžnému dozoru, a tím k upevňování socialistické zákonnosti.⁵³⁾ Rovněž by bylo žádoucí uvážit, zda shodnou povinnost nemají mít další státní orgány (viz výše).

Lze se oprávněně domnívat, že pro upevnění a prohloubení zákonnosti odvozených právních normativních aktů mají zásadní význam především účelová, obsahová a co do formy práva přesnost a konkrétnost zákonných ustanovení o zmocnění k vydávání prováděcích obecně právních předpisů. Za druhé závazná úprava procesu tvorby podzákonných aktů, dohled nad jejím dodržováním a koordinace přípravy a vydávání podzákonných aktů.

Jak jsme již uvedli, vhodnost a nezbytnost odvozených právních normativních aktů je dána objektem právní regulace a jeho dynamikou. I v pozitivním řešení má zákon vždy zůstat reálným závazným rámcem pro jejich tvorbu. Ze zákona má nerozporně vyplývat, co lze a co nelze podzákonným aktem provést a konkretizovat. Po právní stránce se má podzákonný akt výlučně odvozovat z ústavního či zákonného zmocnění a důsledně má respektovat meze zákona. Ústavní zmocnění spočívá v určení orgánů s odvozenou právo tvornou pravomocí a ve stanovení druhů odvozených právních normativních aktů. Dále v obecném či výslovném k určitému zákonu zmocnění nejvyššího výkonného a správního orgánu vydávat k provedení zákona a v jeho mezích provádět vládní právní předpisy (vládní nařízení).⁵⁴⁾ V ostatních případech má jít o výslovné

⁵²⁾ V ČSSR mají generální prokurátoři ČSSR a republik upozorňovat, podle zákona o prokuratuře č. 60/1965 Sb. ve znění zákona č. 147/1969 Sb., § 7 odst. 3 a § 8, zákonodárny sbory na obecné právní předpisy, které odporují ústavě nebo zákonu a předkládat jim otázky, jež je nutno upravit zákonem, nebo jejichž zákonná úprava vyžaduje doplnění či změnu.

⁵³⁾ Obecně lze uvést, že není vhodné spokojit se při vymezování působnosti státních orgánů ústavním či zákonným zmocněním. Naopak je žádoucí, aby působnost státního orgánu byla formulována jako přesný souhrn povinností, resp. oprávnění.

⁵⁴⁾ V ČSSR existuje *obecné* zmocnění vlád vydávat — pokud to zákon výslovně nevylučuje — k zákonu vládní nařízení, viz § 78 a 138 ústavního zákona o čs. federaci č. 143/1968 Sb. V praxi socialistických států nejde o zcela obecný jev. Rovněž i v teorii jsou dvě stanoviska: jedno zdůvodňuje vhodnost a nezbytnost obecného zmocnění, druhé bazíruje na požadavku obligatorního specifického zmocnění. Otázku je třeba zřejmě řešit konkrétně a historicky.

(specifické) a přesně vymezené (obsahově, rozsahově a formálně) zmocnění příslušného orgánu stanovené určitým zákonem. Tento požadavek se má vztahovat i na takzvané „kompetenční“ zákony, jimiž se vymezuje působnost jednotlivých ministerstev, dalších ústředních orgánů či státních organizací v úzkém slova smyslu.

Z hlediska zákonitosti podzákonných aktů je dále žádoucí trvat na tom, aby s návrhem zákona se zároveň připravovaly a projednávaly příslušné prováděcí předpisy a mohla tak být právní úprava posuzována ve své komplexnosti. Změny těchto aktů se mají uskutečňovat podle závazných pravidel a za kontroly a koordinace ze strany nejvyššího zastupitelského sboru a nejvyššího výkonného a správního orgánu. Základní otázkou kontroly a koordinace je uznání nezbytnosti novelizovat příslušný podzákonný akt, přesně vymezit vztah nového podzákonného aktu k zákonu a dosud platnému podzákonnému aktu (včetně derogační klauzule a depurace) a zajistit jeho ústavnost a zákonitost. Kontrolní a koordinující orgán má rovněž dbát na stálou přehlednost a systematickosti všech právních normativních aktů jednotlivých právních úseků, spadajících do shodné oblasti právní regulace. (V podmínkách federace je dále naléhavou vzájemná součinnost federálních a republikových orgánů státní správy při přípravě právních normativních aktů.)

Dozor a kontrola ústavnosti běžných zákonů a odvozených právních normativních aktů, kontrola a koordinace přípravy a vydávání podzákonných aktů tak mohou rozhodným způsobem zajistit obsahovou, logickou, právně institucionální a terminologickou jednotu právního řádu. Mohou přispět k relativně dlouhodobé stabilitě zákonů a stabilitě odvozených právních normativních aktů a k překonání dalších „kazů“, které se v procesu tvorby právních norem ještě vyskytují (například při publikaci právních normativních aktů, úpravě legis vakance apod.). Tím vším se přispívá k prohloubení účinnosti daného právního řádu a k zdokonalení socialistické zákonitosti nejen při tvorbě socialistického práva, nýbrž — a to je závažné — též při aplikaci socialistického práva a upevnění právní jistoty.

Z hlediska zákonitosti je rovněž závažnou otázkou publikace právních normativních aktů. Platívala zásada (dnes uznávaná v teorii), že právní normativní akt se stává platným svou publikací v oficiální sbírce a pouze jako publikovaný a účinný je všeobecně závazný, tj. má právní důsledky. Praxe vnáší do zmíněných a dříve stabilních principů problémovost. Opožděná publikace (někdy s antedatováním) i zákonů přivádí některé teoretiky a praktiky k neodůvodněnému soudu, že platnost zákona nastává usnesením příslušného orgánu (u nás předsednictva Federálního shromáždění a předsednictev Národních rad) o vyhlášení zákona, nikoli až jeho publikací ve Sbírce zákonů. Takový přístup ovlivňuje negativně právní jistotu účastníků právních vztahů, zejména občanů a hospodářských organizací. Obdobný problém se vyskytuje mezi obecnou závazností a oficiální publikací podzákonných aktů. Uplatnění principu zákonitosti a právní jistoty vyžaduje oficiální publikaci podzákonných aktů. Je otázka, nakolik

je zmíněný požadavek naplněn již pouhou registrací v oficiální sbírce (u nás ve Sbírce zákonů). O platnosti a závaznosti podzákonného aktu však lze ztěžít hovořit, jestliže není naplněna ani tato minimální povinnost. I v daném směru by se měla zvýšit kontrola zákonnosti podzákonných aktů. Z hlediska upevnění socialistické zákonnosti a právní jistoty občanů a organizací je význačná i délka doby mezi platností a účinností právního normativního aktu. Měla by být vždy dostatečná z hlediska organizačního a materiálního aspektu aplikace či realizace práva a z hlediska kvalifikovaného seznámení se s obsahem a právními náležitostmi nové úpravy.

d) Řešení otázek ústavnosti a zákonnosti právních normativních aktů může vážným způsobem napomoci zákonná úprava zákonodárného a ostatního právotvorného procesu. Zákonodárný proces bývá — z hlediska činnosti nejvyššího zastupitelského sboru a jeho orgánů — upraven zákonem. Zákon zpravidla „opomíjí“ onu část zákonodárného procesu, jež se uskutečňuje mimo zákonodárný orgán a jehož garantem bývá převážně vláda. Mimo zákonnou úpravu se rovněž nalézá normotvorný proces podzákonných aktů. V nejlepším případě jsou zmíněné procesy regulovány interními instrukcemi (u nás např. legislativními pravidly). Problémem je právní závaznost takové interní instrukce a pravomoc „interního“ orgánu jí vyvolaného v život. V praxi pak dochází k „nerespektování“ legislativních pravidel, zejména při odvozené právní normotvorbě a k „obcházení“ zmíněného interního legislativního orgánu. Důsledkem bývá jistá nekoordinovanost a neplánovitost při tvorbě podzákonných aktů, snižování jejich kvality a finální účinnosti po právně normativní stránce, nesystematičnost, vyvolání duplicity a obsahové, resp. institucionální rozpornosti, nejasnost v otázkách platnosti a zrušení právních ustanovení apod. Uvedené důsledky je nezbytné pozitivně právně překonávat a vytvářet zákonnou hráz pro jejich výskyt. Jednou z cest v tomto směru je zákonná úprava zákonodárného procesu od podání zákonného záměru až po schválení zákona a jeho publikace a rovněž normotvorného procesu podzákonných aktů včetně koordinace jejich přípravy až po vydání. Takový zákon může zároveň fixovat postavení jednotlivých orgánů v právotvorném procesu a jejich pravomoc, zejména pak orgánů předběžného a následného dozoru a orgánů koordinace. Nejde o myšlenku novou. V praxi byla realizována v BLR (zákonem o právních normativních aktech z r. 1973) a v RSR (dekretem Státní rady o přípravě a systematizaci právních normativních aktů z r. 1976). Podobnou cestou jdou v PLR, kde připravují podobný zákon. Jisté prvky zmíněné úpravy se vyskytují v usnesení o „Svodu zákonů“ v SSSR a v metodických pokynech pro přípravu resortních právních aktů. Objektivní stav takové kroky skutečně vyžaduje.

e) 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 korespondující státní (resp. jiné předvídané) orgány s právo-

tvornou 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 a realizaci práva a při kontrole a dozoru nad aplikací a realizací práva.

Praktická stránka věci však bývá komplikovanější. Souvisí především (nikoli výlučně) s postavením socialistického státu jako organizace suverénní moci a jako oficiálního představitele socialistického společenského vlastnictví. Zdokonalení socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva (s reflexem na aplikaci a realizaci práva) předpokládá *metodické* odlišení obou postavení socialistického státu a jeho respektování. Jedině tak lze dosáhnout přesného vymezení sféry, které ekonomické vztahy je nezbytné regulovat právem a které může stát „zvládat“ v rámci právní úpravy mimoprávními formami, metodami a prostředky vlastníka. Při honorování metodického rozlišení lze v zásadě respektovat ústavní koncepci pramenů práva a orgánů s právotvornou pravomocí.

V právotvorné praxi však dochází často ke směšování, resp. zaměňování obou postavení socialistického státu. Důsledkem může být jednak přecenění úlohy státu jako vlastníka a podcenění jeho role organizace suverénní moci, jež se zpravidla projevuje v nedocenění právní formy zprostředkování v ekonomické a řídicí sféře. Častější bývá případ opačný. Ústí v objektivně neodůvodněné rozšiřování působnosti právní formy zprostředkování a svým způsobem v přecenění jejího významu a jejích možností jako efektivního nástroje řízení.

V druhém případě zpravidla dochází k faktickému uznání mimoústavních normativních jevů za prameny práva. Tato mimoústavnost (nikoli protiústavnost) může mít svůj původ v orgánu, který daný normativní akt vydal, nebo v samém mimoprávním normativním jevu, nebo v obou zmíněných zdrojích zároveň.

Zvláštní místo v této souvislosti zaujímají interní normativní instrukce nejvyššího orgánu výkonného a správního a jednotlivých resortů. Jde převážně o jev správní. Souvisí s organizátorskou, řídicí, s převahou tvůrčí činnosti státních orgánů směřující v zásadě (*nikoli* však výlučně) dovnitř státního mechanismu a organizace národního hospodářství, kulturního a sociálního rozvoje.

Správní orgány používají ve své činnosti v naprosté převaze interní normativní instrukce, zatímco sféra odvozených právních normativních aktů se jako by zužuje. Mezi oběma se prakticky stírají specifické znaky eo do obsahu, formy a „interního“ a „externího“ dopadu, takže dělicí „čára“ přestává být nezřídka „ostrá“ a jednoznačná. To vede některé teoretiky správního práva k závěru, že interní instrukce hodnotí jako pramen práva, resp. jim připisují právní relevanci.

Z hlediska právní formy zprostředkování a specifických znaků práva

však nejde v případě interních instrukcí a podzákonných aktů o dva tožné jevy. Interní instrukce jsou z valné části metodickými, instruktivními a jinými „pokyny“. Nemají jednoznačně normativní obsah a povahu. Oboje je nezřídka třeba teprve „odvodit“, přičemž normativní nelze *à priori* hodnotit jako právní. Interní instrukce nemají stabilní a jednotnou vnější formu. Jejich strukturní stavba neodpovídá právní konstrukci. Není ani snaha o systemizaci a přehlednost interních instrukcí. Naopak, interních instrukcí je značný počet a nelze bezpečně určit, zda v daném rozsahu odpovídají společenské potřebě. Vzhledem k tomu, že neobsahují derogační klauzule, není přehled o jejich platnosti. Proto je obtížné konstatovat, zda jsou v plném souladu s principem socialistické zákonnosti. Za stávajícího stavu je zjištění zákonnosti interních instrukcí nesrovnatelně méně reálné než u podzákonných aktů, přestože je jednoznačně potřebné. Nejsou totiž ojedinělé případy, kdy interní instrukce mají externí dopad, tj. stávají se fakticky závazné pro občany a nepodřízené orgány a organizace. Tím *de facto* nabývají právní povahu, ačkoli nesplňují podmínky kladené na obecně závazné právní předpisy.

Upevnění a zpřesnění socialistické zákonnosti si vynucuje dořešení otázky pramenů práva a stanovení orgánů s právotvornou pravomocí. Jeden z teoretických přístupů řešení jsme uvedli. Právně lze problém vyjasnit jen ústavně.

Z podané analýzy vyplývá, že socialistická zákonnost nejen profiluje tvorbu socialistického práva, nýbrž že i kvalita a účinnost socialistické zákonnosti v realizaci práva má jeden ze svých zdrojů v socialistické zákonnosti v tvorbě socialistického práva. Dialektická jednota socialistické zákonnosti a tvorby socialistického práva (určité kvality obsahové, právně normativní a právně institucionální) tedy opravňují závěr, že socialistické zákonnosti jsou vlastní požadavky na tvorbu socialistického práva.

3. SOCIALISTICKÁ ZÁKONNOST V APLIKACI A REALIZACI PRÁVA A V KONTROLE A DOZORU NAD APLIKACÍ A REALIZACÍ PRÁVA

1. Poslání socialistické zákonnosti jako metody státního právního řízení společnosti se naplňuje ve sféře realizace práva. Socialistická zákonnost se stává (a je) *principem vzájemného chování a styků* občanů, hospodářských a společenských organizací a jejich orgánů, společenských institucí, státních orgánů a zařízení a *zejména principem jednání a postupu (včetně rozhodování)* státních orgánů, organizací a zařízení, orgánů hospodářského řízení, popřípadě zárodečných institucí či orgánů přímé společenské samosprávy (viz např. soudružské soudy aj.) vůči všem subjektům práva a právních vztahů. Obecná teorie státu a práva proto při vymezování socialistické zákonnosti v oblasti realizace a aplikace práva převážně zdůrazňuje *požadavek přísného a přesného zachovávání a plnění socialistických právních norem* státními orgány, organizacemi a zařízeními, úředními osobami, orgány hospodářského řízení, hospodářskými a společenskými organiza-

cemi a jejich orgány, zárodečnými prvky přímé společenské samosprávy, pracovními kolektivy a občany.⁵⁵⁾

Vymezení socialistické zákonnosti ve sféře realizace a aplikace práva má dvě zaměření. Předně se dožaduje přísného a přesného zachovávání a plnění právních norem příslušnými subjekty (viz dále). Za druhé má povahu adresnosti, tj. stanovení okruhu subjektů vázaných ve svém chování, ve svých postupech a rozhodováních principem socialistické zákonnosti. Rozsah subjektů vázaných socialistickou zákonností není v jednotlivých socialistických zemích shodný, což je výrazem jednak specifčnosti jejich historického vývoje, jednak stupně zralosti socialismu (resp. komunismu). Rozdílnosti však nejsou zásadní povahy.

Zmíněný rozsah subjektů vázaných socialistickou zákonností je svým způsobem specificky traktován některými polskými teoretiky (např. J. Nowackým, A. Burdou, A. Podgóreckým aj.),⁵⁶⁾ kteří vztahují zákonnost buď převážně nebo dokonce výlučně jen k činnosti státu, jeho orgánů a organizací. Zákonnost existuje i tehdy, konstatují, pokud jednotliví občané sice porušují právní normy a stát vůči nim uplatňuje zákonné (právní) sankce. Nelze podle nich mluvit o zákonnosti, pakliže samy státní orgány a organizace porušují tyto normy. Oba závěry lze přijmout. Přesto se domnívám, že požadavek přesného a přísného zachovávání právních norem nelze vztáhnout pouze na stát. Jsou jím vázány další, výše uvedené subjekty, které jsou v různém rozsahu a stupni odpovědné za stav zákonnosti.

Obsahovou a vývojovou závažnost zmíněné závaznosti pro občany a další subjekty jsme si osvětlili v první části této studie při analýze Leninových požadavků na revoluční sebekázeň a kázeň proletariátu a ostatních pracujících a na jejich výchovu k politickoprávní angažovanosti jako závažné podmínky pro harmonický socialistický vývoj. Problém má však i svou právní stránku.

V zabezpečení socialistické zákonnosti zajisté náleží prvořadá role státním orgánům a organizacím (bezpečnosti) apod. Jejich jednoznačným úkolem je, aby vedly občany, jejich kolektivy a hospodářské organizace k důslednému plnění právních povinností a k disciplíně. Aby iniciativně

⁵⁵⁾ Autoři čtyřdílné Marxisticko-leninské obecné teorie státu a práva, jakož i další sovětská autoři, soustřeďují — jak jsme již dříve uvedli — pojem socialistické zákonnosti na princip přesného a přísného zachovávání a plnění právních norem. Zdůrazňují v pojmu zákonnosti vztah státní moci a občana; považují jej pro určení socialistické zákonnosti za nejzávažnější a rozhodující (srov. některé články k pojetí zákonnosti v ústavě SSSR z r. 1977, např. R. Ruděnko: Na straže socialistickoj zákonnosti, *Kommunist* č. 10/1977; N. Skidan: Komplexnoje rešenje problemy ukreplenija socialističeskoj zakonnosti, *Socialističeskaja zakonnosť* č. 6/1978; N. A. Šebokov: Rozvitie naučnych osnov ukreplenija socialističeskoj zakonnosti a pravoporjadka, *Sovětskoje gosudarstvo i pravo* č. 11/1977 aj.). Postup lze z hlediska utváření a prohlubování důvěry mezi socialistickým státem a pracujícími, upevňování socialistické státní moci a právní jistoty občanů aprobovat, třebaže postihuje jeden, byť z nejzávažnějších aspektů socialistické zákonnosti v aplikaci a realizaci práva.

⁵⁶⁾ Souhrnně viz v cit. stati J. Kowalského ve sborníku „Zdokonalování úlohy socialistického práva a zákonnosti v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti“, Praha 1982.

postihovaly porušení právních povinností a disciplíny. Stejně významné je, aby zabezpečovaly nerušitelnost právního chování občanů, jejich kolektivů a hospodářských organizací; aby zajišťovaly nerušené využívání práv a svobod z jejich strany. Státním orgánům a organizacím přísluší nezastupitelné místo při zajišťování společenského a právního pořádku, při ochraně společenských vztahů a zájmů, jakož i práv a svobod občanů a jejich kolektivů.

Avšak všechny právní povinnosti a veškerá disciplína se nezakládají přímo zákonem. Nesplnění určité právní povinnosti, ohrožení či porušení práva jiného subjektu, porušení určité disciplíny, nemá v každém případě za následek „úřední zásah“ příslušného státního orgánu. Existuje „právní sféra“, kdy právní úkony se uskutečňují a právní vztahy existují a se realizují, aniž by je bezprostředně registroval, evidoval a nad nimi dozíral příslušný státní orgán. Naopak, státní orgán se o jejich přítomnosti „dovídá“ teprve až při sporu o neplatnost či platnost právního úkonu, při sporu o existenci či neexistenci právního vztahu a o konkrétním jeho obsahu. Jde zejména o odvětví občanského a pracovního práva, dále — v různém stupni — o odvětví práva hospodářského a zemědělsko-družstevního. Za druhé platí v ČSSR zásada, že postihovat porušení či nesplnění povinností vyplývajících z hospodářských závazků mezi hospodářskými organizacemi náleží v první řadě těmto organizacím (např. účtování a vymáhání majetkových sankcí aj.). Garanty zákonitosti v oblasti realizace hospodářských smluv jsou tedy především samy hospodářské organizace. V praxi dochází k tomu, že některé organizace dávají přednost „dobrým“ vzájemným vztahům nebo jiným důvodům a nepostihují i závažná porušení a neplnění povinností, resp. upouštějí od vymáhání majetkových sankcí. V obou případech lze sice dosáti jistou nápravu zdokonalením dané právní úpravy, jež by posílila roli státních orgánů ve vertikálním řízení hospodářství a při zajišťování „hospodářské“ disciplíny vůbec a Státní arbitráže při ukládání hospodářských sankcí zvláště. Taková úprava však ztěžuje postihnout všechny „neduhy“ praxe plnění hospodářských smluv. Nemůže také vyloučit podmíněný stupeň samostatnosti hospodářských organizací a jím daný rozsah „smluvní aktivity“. Proto musí být doplněna — v duchu závěru 14. pléna ÚV KSČ a XVI. sjezdu KSČ — dalšími právními a mimoprávními opatřeními (zejména konkretizací a odstupňováním právní a ekonomické odpovědnosti).

Konečně je třeba při řešení otázky adresátů vázaných socialistickou zákonností vzít v úvahu, že existují povinnosti občanů dané zákonem (např. povinnost oznamovací, nutné pomoci, svědeckví apod.), které má občan iniciativně a angažovaně plnit, jímž se však z různých důvodů „vyhýbá“. Zajisté, pokud státní orgán takové porušení zjistí, je povinen z něho vyvodit důsledky. Problémem je ono: pokud; a nakolik lze reálně. Koncepte socialistické zákonitosti však nemůže spočívat na onom pokud a jeho reálnosti, na uvážení oprávněné a zároveň povinované hospodářské organizace „vhodnosti“ jejich zákonných opatření, na iniciativě subjektů právních vztahů domáhat se sporem plnění povinností povinovaným atd. Musí jed-

noznačně motivovat všechny subjekty k sociálně právní angažovanosti, k uvědomělému a iniciativnímu plnění všech právních povinností (včetně dobrovolně převzatých) při plném respektování práv a svobod druhých. Považují proto za správné, aby při vymezení adresátů socialistické zákonnosti se výslovně zdůraznil i požadavek přesného a přísného zachovávání právních norem a plnění právních povinností i občany, jejich kolektivy a hospodářskými organizacemi. Uvedená vázanost má zásadní význam pro upevnění socialistické zákonnosti a všech forem disciplíny. Neměla by zůstat pouhou deklarací. Měla by reálně prostoupit celý právní řád, zejména pak institut právní odpovědnosti.

2. Přesné a přísné zachovávání právních norem subjekty práva je požadavkem socialistické zákonnosti jako principu vymezení vzájemných vztahů těchto subjektů vůbec a principu plnění funkcí státní moci zvláště. V tomto smyslu je socialistická zákonnost právní formou zprostředkování, stabilizace a prohlubování sociálních a politických jistot socialistické společnosti, pracujících, hospodářských a společenských organizací.

a) Zmíněný obecný požadavek socialistické zákonnosti se naplňuje v jednotlivých právních odvětvích nebo úsecích právního řádu. Právní odvětví, resp. úsek (zahrnující několik právních odvětví pojmově, institucionálně a geneticky spjatých) se vyznačuje zvláštní metodou právní regulace, popřípadě specifickou kombinací metod právní regulace a jí odpovídajícími formami realizace práva a kontroly či dozoru nad realizací a aplikací práva.⁵⁷⁾ Proto při výzkumu stavu a vývojových tendencí socialistické zákonnosti v procesu jejího zdokonalování je nezastupitelný právně odvětvový či úsekový přístup. Metoda právní regulace nebo jejich určitá kombinace a konkrétní formy realizace právních norem umožňují právně odvětvovému přístupu hlubší a konkrétní poznání stavu socialistické zákonnosti, jeho specifické sociálně právní hodnocení a vyvodění konkrétních opatření, postupů a prostředků k zdokonalení socialistické zákonnosti v rámci odvětví či úseku, a to jak v úrovni normotvorné, tak při realizaci a aplikaci práva.

Úkolem teorie socialistického práva je metodologicky napomáhat pozitivně právním disciplínám, zobecňovat výsledky jejich výzkumu (v úrovni právního řádu a socialistického typu práva) a na podkladě tohoto zobecnění dále propracovávat a upřesňovat principy a požadavky socialistické zákonnosti. Jimi teorie socialistického práva zdůrazňuje potřebu respektovat v odvětvově právním přístupu souvislostní a závislostní vazby (tj. komplexnost chápání socialistické zákonnosti) odvozené z určujícího postavení obecných principů a požadavků socialistické zákonnosti.

b) Obecně lze konstatovat, že celostní a tím i odvětvový stav socialistické zákonnosti ve sféře realizace a aplikace práva závisí zejména:

1. na obsahové kvalitě právního odvětví, na adekvátnosti metody právní regulace ve vztahu k povaze upravovaných společenských vztahů a k dosahování sledovaných třídně sociálních cílů, na přesném vymezení pra-

⁵⁷⁾ Bližší viz S. S. Alexejev, Sov. gos. i pravo č. 7/1979; E. Kučera: K teorii systému a struktury socialistického práva, Socialistická zákonnost č. 6/1977.

menů práva, jejich normativní kvalitě, vnitřní a institucionální sklobenosti, na jednotě principu oficiality a dispozitivnosti;

2. na komplexnosti odvětvové právní úpravy, finalitě odvětvových právních norem, na sladěnosti odvětvové právní úpravy s ostatními právními odvětvími, tj. nerozpornosti právního řádu;

3. na osobním, mocenském a materiálním vybavení státních orgánů a organizací aplikujících právo, resp. na procesu aplikace práva se podílejících a státních orgánů, organizací a orgánů hospodářského řízení provádějících kontrolu a dozor nad realizací a aplikací práva. V obou případech souvisí socialistická zákonnost:

- s uplatňováním ústavního a zákonného principu vedoucí úlohy komunistické strany v socialistickém státním a hospodářském mechanismu a rozvíjením její kontrolní funkce;
- s profesionálním právním vědomím a s profesionální právní (resp. sociálně právní) etikou;
- se schopností orgánů, organizací a jejich odpovědných pracovníků integrovat požadavky socialistické zákonnosti s požadavky právní politiky komunistické strany;
- se zákonností uvážení, interpretace právní normy a procesu zjišťování materiální pravdy (tyto musí vycházet ze znalosti zákona, jeho „ovládnutí“ a naplnění po stránce věcné i po stránce institucionální, tj. ve vztahu k odvozeným právním normativním aktům a interním normativním instrukcím);
- s úrovní komplexnosti prevence;
- s kvalitou rozhodovacího procesu a samého rozhodnutí;
- s účinností soustavy kontroly a dozoru a s vyvozováním důsledků ze zjištěných nedostatků;
- se schopností přijímat včasné a účinné sankční opatření vůči těm, kdo porušili nebo nesplnili právní povinnosti (včetně majetkového postihu a reparace);
- se schopností vedoucích zajistit ve fungování orgánu a organizace principy leninského stylu práce a disciplíny;

4. na hloubce znalostí skutečného stavu, příčin a podmínek porušování a nedodržování socialistické zákonnosti ve všech oblastech společenského života, se schopností předvídat vývojový trend protispolečenské činnosti a se stanovením adekvátních prostředků a metod jejího překonávání (otázky boje s trestnou činností přitom tvoří menší, i když svým dopadem významnou část negativních jevů);

5. na soustavném formování a upevňování sociálně politického prostředí a klima v makro- a mikrosociálních strukturách příhodného k boji s nezákonností a s protiprávním jednáním vůbec, na formování a stabilizaci obecného socialistického právního vědomí, na společenské angažovanosti pracujících a všech složek politického systému socialistické společnosti a váze veřejného mínění.

Zmíněné podmínky a souvislosti se modifikují v jednotlivých úsecích státní činnosti a odvětvích práva a rozšiřují se o specifické podmínky

a souvislosti úsekové a odvětvové. Tak např. protiprávní a protispolečenská činnost ve sféře hospodářské dále souvisí nejen se stavem materiálně technického zásobování, trhu a služeb, nýbrž závisí i na hmotné, funkční atd. zainteresovanosti vedení podniku (VHJ) na účinné prevenci a účinném boji vůči protispolečenskému a protiprávnímu jednání (počínaje ne-hospodárným nakládáním materiálem, využíváním pracovní doby a konče hospodářskou kriminalitou), právní odpovědnosti vedoucích hospodářských pracovníků atd.

c) Socialistická zákonnost při realizaci práva a v procesu plnění funkcí socialistické státní moci při aplikaci práva se vyznačuje obsahovým a formálně náležitostním aspektem. Oba aspekty utvářejí zákonnou jednotu realizace a aplikace práva. Nedostatky v jednom z nich se organicky projevují v druhém a vyúsťují v disproportionnost při fungování socialistické zákonnosti, resp. v její porušení.

Obsahový aspekt socialistické zákonnosti při realizaci a aplikaci práva vychází z právní politiky KSČ a je úzce spjat s jejími realizačními stránkami. Spočívá především ve správném pochopení třídně politického záměru a cíle sledovaného danou právní úpravou. Za druhé ve schopnosti příslušného státního orgánu atd. tento záměr konkretizovat v právně relevantním adekvátním případě v souladu s cíli právní politiky KSČ. Lze jej označit jako tvůrčí proces konkretizace právní normy, ústící v naplnění konkrétního třídně sociálního cíle v daném společenském vztahu. Schématicky lze obsahový aspekt rozložit na zákonně relevantní uvážení, na interpretaci právní normy a na zjištění objektivní pravdy. V praktické aplikaci a realizaci práva jde o jednotný a jediný proces. Konečně je obsahovému aspektu vlastní příslušná profesionální právní etika profilovaná zásadami socialistické morálky.

V uvážení se především naplňuje třídně sociální a filozofickoteoretický přístup k aplikaci a realizaci práva. Jsou obsaženy v každé subsumci jedinečného případu pod abstraktní právní normu a v hodnocení jeho sociálně právní relevance. Dále se vyskytuje v případech, kdy sama právní norma, resp. její jednotlivé logickostrukturní složky uvážení předpokládají. Dialektika jednoty abstraktního a konkrétního, obecného a jedinečného je složitým procesem posouzení a objasnění, nakolik vývojově proměnný a obsahem a formami bohatý společenský vztah naplňuje v daném jevu abstraktně, resp. obecně vymezené principy a znaky právní normy. Pozitivně právní subsumci organicky „doplňuje“ zhodnocení sociálně právní relevance příslušného případu, tj. nakolik tento vyvolává nezbytné právní důsledky odpovídajícího společenského významu. Obě zhodnocení určují třídně sociální povahu vlastní interpretace právní normy. Proto základní metodou interpretace je materialistická dialektika (v kontextu s historickým materialismem) použitá v jednotě s klasickými metodami výkladu práva (logickou, sémantickou atd.) při respektování rozsahu právní normy. Pouze tak lze odhalit objektivní pravdu a zákonně věcně a přesvědčivě posoudit a rozhodnout sociálně právně relevantní případ. Z tohoto hlediska lze uvážení a interpretaci právní normy při aplikaci a rea-

lizaci práva charakterizovat jako konkretizaci vůle zákonodárce na individuální jev.⁵⁸⁾

Naplněním obsahového aspektu socialistické zákonnosti při realizaci a aplikaci práva jsou dány „vnitřní“ předpoklady dovršení třídní a společenské úlohy socialistického práva. Vnější objektivizaci tohoto dovršení zprostředkuje právně náležitostní aspekt socialistické zákonnosti při realizaci a aplikaci práva.

Právně náležitostní aspekt socialistické zákonnosti při realizaci práva spočívá v zákonném vymezení subjektů práva a jejich způsobilostí, v určení právních náležitostí platnosti právního úkonu, v stanovení kritérií jeho absolutní a relativní neplatnosti (a tedy i odporovatelnosti), popřípadě nicotnosti, ve vymezení způsobů vzniku a určení obsahu právního vztahu, způsobů vymáhání plnění povinností povinovaným (včetně postihu za neplnění), způsobu změny a zániku právního vztahu. V případě právního sporu, který není vyřešen vzájemnou dohodou subjektů právního vztahu, přechází realizace práva v aplikaci práva (pokud povaha právního vztahu v souladu s metodou právní regulace nemá formu procesu aplikace práva již od počátku).

Právně náležitostní aspekt socialistické zákonnosti při aplikaci práva tkví v ústavním (zákonném) stanovení orgánů s pravomocí aplikovat právo a v přesném vymezení jejich působnosti, resp. příslušnosti (věcné, funkční, místní, instanční a časové), v zákonném postupu při aplikaci (v zákonné úpravě procesu aplikace včetně garancí práv a svobod účastníků tohoto procesu), ve stanovení obsahových a formálních náležitostí aktů aplikace práva a v zákonné úpravě přezkoumávání jejich právní bezvadnosti.

V procesu realizace a aplikace práva se proěřuje právní kvalita a právní kultura pramenů práva. Sám individuální právní akt musí splňovat vysoké požadavky socialistické zákonnosti na kvalitu a právní kulturu aplikace práva a zároveň respektovat požadavky profesionální právní etiky. Obecně lze konstatovat, že pouze rozhodnutí správné a věcné, právně bezvadné, o žádoucí právní kulturnosti, při jehož přijímání se přísně dbalo na zachování požadovaných zákonných náležitostí, postupu a právní etiky se vyznačuje přirozenou autoritou. Z hlediska vnějšího dopadu naplňuje jednu ze stránek (z hlediska praktického utváření právního klima zákonnosti nejvážnější) výchovné funkce socialistického práva. Stabilizuje vědomí a fakt právní jistoty. Posiluje důvěru veřejnosti v socialistický stát a zákonnost.

3. Leninské pojetí socialistické zákonnosti důsledně vychází z předpokladu, že socialistický stát, jeho orgány a organizace mají aplikovat a realizovat právo výhradně na základě principu zákonnosti.

⁵⁸⁾ Normativní představa společenského vztahu nemusí být ve své abstraktnosti a obecnosti vždy přesná, nemusí postihovat všechny nosné znaky právem regulovaného společenského vztahu. Je tedy přítomna norma a záměr zákonodárce. Z hlediska právního zprostředkování společenského vztahu však není norma zcela adekvátní a „úplná“. Je ale „tvárná“, takže ji lze upřesňovat a dotvářet po stránce obsahové a rozsahové. Takový jev není v praxi aplikace práva zcela výjimečný. Přesto není dosud zevrubně posouzen z hlediska socialistické zákonnosti.

a) Při aplikaci práva (tj. takové formě realizace socialistického práva, jejímž výsledkem je individuální právní akt s „vnějšími“ právními důsledky) vystupuje do popředí vztah mezi státní mocí a občanem, respektive hospodářskou (a jinou) organizací. V tomto vztahu se uplatňuje: princip vázanosti státní moci zákonem (právním řádem), princip zákonného (právního) postupu (řízení) a princip přezkoumání právní bezvadnosti individuálního právního aktu ze strany nadřízeného či instančně nadřazeného orgánu v řádném opravném řízení (výjimečně v mimořádném opravném řízení).

Při realizaci práva státními orgány a organizacemi je nezbytné rozlišovat oblast, kdy tyto vstupují do právních vztahů jako rovnoprávné subjekty (viz výše) od sféry správy státu a přímého řízení hospodářských, sociálních, kulturních atd. organizací a institucí státními orgány, popřípadě dalšími orgány řízení. Zde se právo převážně realizuje ve vztazích nadřízenosti a akty přímého řízení a rozhodování interní povahy. Jde o jednu z nejrozsáhlejších sfér realizace socialistického práva, jež se odvíjí od tvůrčí povahy socialistického státu a v zásadě spadá po právní stránce do odvětví správního práva. Dochází v ní k nejvyššímu stupni integrace státu jako organizace suverénní moci, oficiálního vlastníka majetku ve společenském vlastnictví a vývojově nejmasovější organizace pracujících.

Obecně lze konstatovat, že zmíněná skutečnost klade značné nároky na komplexnost metod a prostředků řízení a jejich objektivně vyváženou harmonizaci v jednotně působící systém a na přesné vymezení místa a úlohy právních prostředků a metod v jeho rámci. Socialistické právo může účinně působit jako nástroj řízení především potud, pokud se respektují specifické vlastnosti právní formy zprostředkování ekonomických vztahů a funkcí vlastníka. Za druhé, pokud metody a prostředky řízení v jejich komplexnosti jsou nazírány a hodnoceny (průběžně a zejména z hlediska důsledků) ze zorného úhlu socialistické zákonnosti. Proto stav socialistické zákonnosti, její pozitivní vliv na dynamiku společenských vztahů zde — více než kde jinde — závisí na obsahové a normativní kvalitě socialistických právních norem a na přesném vymezení pravomoci, působnosti a zvláště odpovědnosti všech článků řízení. Ve vlastní realizaci práva pak vystupuje do popředí potřeba: zajistit *náležitou znalost* zákonů a obecně závazných právních předpisů ze strany odpovědných pracovníků příslušných řídicích článků; *soustavné prověrky* aktů řízení a rozhodování interní povahy z hlediska jejich souladnosti s právními normami; důsledně požadovat, aby kompetentní článek řízení plnil svou řídicí a rozhodovací funkci a nesl za ni plnou odpovědnost; jednoznačně dořešit vztah mezi zákonností a konkrétní účelností ve prospěch prvé; zabezpečit objektivní postavení orgánů vnitřní kontroly; harmonizovat vnitřní a vnější kontrolu s dozorem v jednotnou soustavu prevence a efektivního naplnění právní odpovědnosti při porušení socialistické zákonnosti; zabezpečit jednotným postupem všech složek politického systému, orgánů řízení a veřejnosti neodvratitelnost právního postihu.

Akty přímého řízení a rozhodování interní povahy neobsahují pouze

právně relevantní materii. Jsou zpravidla komplexnější povahy. O to více vystupuje do popředí požadavek jejich souladnosti s příslušnými právními normami a profesionální znalost těchto norem těmi, kteří zmíněné akty realizují. V praxi však dochází k tomu, že pracovníci státních orgánů, orgánů řízení a organizací se opírají a svou činnost převážně „odvozují“ z interních instrukcí a dalších aktů interní povahy, aniž by vždy dosáhli příslušný stupeň profesionálního právního vědomí a průběžně se ve znalosti právní úpravy zdokonalovali. Tím se vytrácí jeden ze závažných zdrojů zákonnosti při tvorbě a zvláště realizaci aktů řízení a rozhodování interní povahy. Zároveň se vytváří prostor, aby rozhodování bylo stimulováno konkrétně účelově, což nemusí být vždy v souladu se zákonnou koncepcí a s požadavky socialistické zákonnosti.

Optimalizace vztahu socialistické zákonnosti a konkrétní účelnosti je v dané oblasti pro realizaci práva rozhodná. Její založení tkví již v tvorbě práva, kterou je nutno orientovat na normativní, právně relevantní stránky řízení a rozhodování, jež lze převést do finálního normativu. Dále spočívá v přesném vymezení úlohy a funkcí kontroly a dozoru. Kontrola pochopitelně zahrnuje všechny stránky řídicího, rozhodovacího a realizačního procesu. Sleduje tudíž nejen zákonnost, nýbrž i kritéria neprávní povahy. Zásadní je, aby posledně zmíněná se naplňovala ze zorného úhlu zákonnosti a v rámci zákonnosti. Tomu by měl přispět dozor a jeho žádoucí integrace s kontrolou při zajišťování zákonnosti v řídicích, rozhodovacích a realizačních procesech.

Nejúčinněji může ovlivnit stav socialistické zákonnosti v řídicích, rozhodovacích a realizačních procesech interní povahy jednotný, vzájemně propojený systém vnitřní a vnější kontroly, jehož jednotlivé složky se organicky doplňují, avšak zůstávají vzájemně nezastupitelné. Pouze takový systém je s to plně rozvinout prevenci a zabezpečit zjištění nedostatků, včetně porušení zákonnosti. Jeho základem je vnitřní kontrola, která má být — jestliže má plnit své kontrolní funkce — na kontrolovaném institucionálně, hmotně atd. nezávislá. Zvláště závažnou je tato otázka u vnitropodnikové kontroly. Vazba této na vedení podniku, její materiální spjatost s výsledky hospodaření organizace nezřídka oslabují její účinnost. Proto je také žádoucí její úzká součinnost s orgány vnější kontroly, popřípadě dozoru ve směru formování a prosazení zmíněného jednotného kontrolního systému. Závažnost tohoto požadavku jednoznačně zdůraznila 12. a 14. plenární zasedání ÚV KSČ.

Úloha kontroly však nespočívá jen v předcházení nedostatkům a ve zjišťování nedostatků. Nezbytně směřuje k odstranění a k nápravě nedostatků, včetně protiprávních opatření a jednání, a to i tehdy, jeví-li se tyto v konkrétních okolnostech „účelné“. Její účinnost zajišťuje právo postihu (právního, hmotného, funkčního atd.) těch, jež jsou za protiprávní jednání odpovědní. Praxe signalizuje, že právě náprava a postih se v jistém smyslu jeví jako slabší článek kontrolní činnosti.

Kontrolní činnost vyžaduje jednotu příslušné odborné a právní kvalifikace. Přesto kontrolní orgán bývá zpravidla orientován „vně práva“

a konfrontuje výsledky této orientace s respektováním požadavků socialistické zákonnosti. K posílení právní kvalifikace kontroly a ke zvýšení její účinnosti napomáhá dozor. Objektem dozoru je zachovávání socialistické zákonnosti. Dozorové orgány jsou vysoce právně kvalifikované. Jsou s to signalizovat porušení socialistické zákonnosti v rozhodovacích a realizačních procesech. Mohou působit k odstranění takových nedostatků, které samy o sobě ještě nejsou porušením právních norem, ale jež lze hodnotit jako možné a reálné příčiny porušování socialistické zákonnosti. Při zjištění protiprávního jednání, jež nezakládá skutkovou podstatu přečinu či trestného činu (nebo arbitrážního řízení), zřejmě nemají samy zasahovat, nýbrž usilovat o to, aby příslušné zákonné důsledky (např. disciplinární, hmotné atd.) vyvodily kompetentní orgány. (Tím více může vyniknout funkce prokuratury při stíhání kriminality a její sankční a reparační poslání.) Ve všech zmíněných funkcích orgány dozoru doplňují kontrolu, což vytváří předpoklady pro jejich vzájemnou součinnost.

Zvlášť závažnou je otázka hodnocení zákonnosti případných externích právních důsledků interních aktů. Tyto akty mají interní působnost. Jsou závazné v rámci podřízenosti. Mimo ni právně nezavazují. Nemají přímo vyvolávat vnější právně relevantní důsledky. Orgány a organizace vyvíjejí navenek svou činnost výhradně na podkladě práva, v mezích právních norem a způsobem určeným právními normami. Jejich externí opatření je také nutno vždy posuzovat podle platných právních ustanovení. Pokud je porušují nebo jim odporují, postupuje příslušný orgán podle platných právních norem. Soustavná prověrka zákonnosti interních aktů realizace práva má tedy předcházet tomu, aby tyto a jejich plnění již v sobě neobsahovaly skrytý konflikt s právem, který by se projevil až ve vnějším dopadu činnosti příslušného orgánu vůči občanu nebo organizaci, resp. organizace vůči občanu. Proto jako jedna ze záruk socialistické zákonnosti v dané oblasti zůstává důsledně přezkoumávat nadřízenými orgány, orgány kontroly a dozoru podněty, upozornění a stížnosti občanů (organizací), které jsou významnou formou angažovanosti pracujících a pracovních kolektivů při upevňování a zdokonalování socialistické zákonnosti.

b) Účinné fungování socialistické zákonnosti v činnosti socialistického státního mechanismu úzce souvisí rovněž s uplatňováním pravomoci a působnosti a s prosazováním odpovědnosti za rozhodnutí. Nadřízené (instančně nadřazené — dále „vyšší“) orgány mají důsledně vést orgány „nižší“ k plnému využívání jejich pravomoci a působnosti a průběžně vyvozovat odpovědnostní opatření, pokud v činnosti „nižších“ orgánů shledají v tomto směru jisté nedostatky. Samy pak musí důsledně realizovat svou povinnost (interpretace pravomoci jako „oprávnění“ je více než problematická) zrušit, pozastavit, vrátit k novému posouzení či napravit právně vadné nebo nesprávné rozhodnutí „nižšího“ orgánu. Setkáváme se totiž s praxí, kdy „nižší“ orgán (článek řízení) přesouvá mu zákonně vymezenou pravomoc a působnost směrem „nahoru“, snaže se „zbavit“ odpovědnosti za rozhodnutí. Někdy se projevuje opačný nedostatek, tj. řádně prozkoumat správnost rozhodnutí „vyšším“ orgánem a „nechuť“ zrušit je, pokud se

shledá právně vadné nebo nesprávné. Právně vadné nebo nesprávné rozhodnutí „nižšího“ orgánu se tak de facto (de iure) stává rozhodnutím „vyššího“ orgánu. Uvedená tendence se projevuje nejen ve státní správě, nýbrž i v soudnictví. Bývá vedena nevhodnou snahou „statisticky“ dokázat počtem pravomocných (právně závazných) rozhodnutí orgánů prvního stupně vysokou úroveň dodržování socialistické zákonnosti. Přesvědčivějším důkazem by tu však měly být zákonné záruky a jistota, že v případě právně vadného nebo nesprávného rozhodnutí bude včas zjednána náprava. K tomu by mělo směřovat stálé zdokonalování institucionálních, personálních, materiálních (včetně časových) a politických opatření, jež by nesprávná rozhodnutí stále více minimalizovala.

Dalším z opatření, jež mohou v daném směru přispět ke zdokonalení socialistické zákonnosti ve fungování státního mechanismu, je důsledný pořádek v režimu informací. Informace mají sloužit k věcně správnému, zákonnému rozhodování. Nemají rozhodování narušovat ani ztěžovat. Ve struktuře orgánů probíhá vertikálně a horizontálně nepřetržitý tok informací. V tomto pohybu může docházet k jistým nedostatkům. Orgán někdy rozhoduje na základě nedostatku informací, resp. na základě nezvládnutelné přemíry informací. Informace se nemusejí dostat odpovědnému adresátu nebo se mu dostanou zkreslené, nepřesné atd. Všechny zmíněné a další nedostatky v informačním systému mohou vážně snížit úroveň rozhodování a vést k narušení principu socialistické zákonnosti.

c) Socialistické společenské vlastnictví a přeměna *všech* v pracující jsou sociálně ekonomickým základem *skutečné* rovnosti občanů před zákonem, rovnosti v jejich právech a svobodách a rovnosti v povinnostech. Vlastní vymezení práv, svobod a povinností občanů, pracovních kolektivů a organizací je podmíněno stupněm vývoje a rozvoje socialismu (nižší fáze komunismu). Je právní formou harmonizace determinované jednoty společenského, skupinového a individuálního zájmu. Společenský zájem zůstává za socialismu *prioritní*. Z této priority se odvozují povinnosti respektovat a naplňovat společenský zájem. Avšak *součástí* společenského zájmu socialistické společnosti je též harmonický rozvoj osobnosti a reálné uplatnění pracovních kolektivů při řízení výroby a společnosti. Oboje předpokládá postupné a úměrné rozšiřování a prohlubování práv a svobod občanů, pracovních kolektivů a organizací.

Politický systém socialistické společnosti je rozhodujícím garantem subjektivních práv a svobod občanů a pracovních kolektivů. Nezastupitelné místo při zmíněné ochraně zaujímá socialistický stát jako organizace suverénní moci a postupně nejširší (souhrnná) organizace pracujících. Socialistický stát pod vedením komunistické strany a ve spolupráci se společenskými organizacemi spoluformuje a spoluzařisťuje příhodné sociálně politické prostředí a sociálně psychologické klima, v němž občané a pracovní kolektivy mohou nerušeně užívat svá práva a svobody v souladu se zájmy a s vývojem společnosti. Zároveň „vybavuje“ občany a pracovní kolektivy zákonnými zárukami proti ohrožení, resp. porušení práva a svobody.

Právní povinnosti ukládané zákony občanům se především týkají třídně relevantních a konfliktních socialistických společenských vztahů a zájmů socialistické společnosti v těchto vztazích. Státní orgány jsou povinny postihnout z úřední moci každého skutečného rušitele právních povinností, tedy i rušitele práva či svobody občana, resp. občana, který své právo či svobodu zneužívá (v rozporu se zákonem). V takových případech je postavení státních orgánů a příslušníků státních organizací *specificky dvojaké*. Plní funkci garanta práv a svobod a zároveň dbají, aby občané svá práva a svobody nezneužívali a řádně plnili právní povinnosti. Proto je nezbytné v plné šíři zabezpečit, aby státní orgány, úřední osoby atd. přísně zachovávaly socialistickou zákonnost při výkonu státní moci, „aby nedošlo k jakékoli zvůli ze strany státních orgánů a úředních osob ve vztahu k občanům“.⁵⁹⁾

Optimální naplnění uvedeného postavení a úlohy státních orgánů, úředních osob atd. předpokládá zejména: a) relativně konkrétní způsob ústavní a zákonné úpravy práv, svobod a povinností občanů (při přesném vymezení jejich třídně pozitivního zaměření); b) ústavní a zákonné garancie „právního statusu osobnosti — občana“ jak hmotně právní, tak procesně právní (jež tvoří soustavu právních záruk zákonnosti ochrany osobnosti); c) zformovat všechny prostředky, instituty a instituce socialistické zákonnosti v jednotě fungující a vzájemně se kontrolující systém (v prevenci, v návaznosti, v koordinaci atd.) a zabezpečit jeho neustálé zdokonalování jak v jednotě, tak ve specifických složkách; d) institucionálně vztahově usilovat, aby státní orgány, úřední osoby a ostatní pracovníci státního aparátu přísně zachovávali socialistickou zákonnost při výkonu státní moci; pro případ porušení principu socialistické zákonnosti zavést účinné prostředky sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí a poškození odpovědné osoby: aby každý socialistický občan se domohl svého práva a byl si jist svými právy a svobodami.

d) Nejčastější je vazba správní orgán—občan, resp. organizace. Správní orgány konkrétně a průběžně řeší praktické otázky politickoprávního postavení občanů a organizací. Těžiště zákonnosti zde je v činnosti správy, což vyvolává specifické podmínky pro zachovávání socialistické zákonnosti. Výsledek správní činnosti bývá koordinovaným důsledkem působení různých subjektů správy, nezřídka v součinnosti s orgány společenských organizací. Její uskutečňovatelé (včetně pracovníků správních orgánů) neprocházejí vždy specifickou právní průpravou. Následná a vnější kontrola přichází ex post, kdy již někdy není faktická náprava prakticky možná. To vše klade zvýšené nároky na prevenci zákonnosti a průběžnost dozoru a kontroly nad zákonností ve státní správě (a správě vůbec) a mimo jiné vyžaduje: a) soustavně dotvářet a zdokonalovat ve státní správě všechny nezbytné organizační, kompetenční, organizačně technické a kádrové (z hlediska právní povahy činnosti a právního hodnocení skutečností)

⁵⁹⁾ P. S. Samošenko: Ochrana režimu zákonnosti sovětským státem, Moskva 1960, str. 14. Srov. z tohoto hlediska program KSSS, Nová mysl, říjen 1961, str. 459, dále ústava SSSR z r. 1977, hlava VII.

předpoklady a podmínky pro fungování socialistické zákonnosti; b) upřesňovat a zdokonalovat právní režim odpovědnosti ve správě; c) zpružnit režim stížností, oznámení a podnětů pracujících a po věcné stránce zvyšovat jeho účinnost jako jedné z demokratických (signalizačních) záruk socialistické zákonnosti;⁶⁰⁾ d) ve vztazích podřízenosti prosazovat a posilovat průběžnost kontroly nad tím, jak podřízené orgány respektují práva a svobody občanů a organizací a důsledně je vedou k plnění všech právních povinností; e) cílevědomě zaměřovat dozor prokuratury na ochranu právního statusu osobnosti — občana a zákonně oprávněných jeho zájmů a potřeb; f) v souladu s vývojem socialistické společnosti a upevňování socialistického společenského pořádku rozšiřovat ve stejné sféře soudní kontrolu nad rozhodováním správních orgánů (přitom jde i o to, docenit úlohu institutu soudní kontroly jako prostředku výchovy a prevence na ustálení rozhodování správních orgánů ve shodných případech a při sjednocování výkladu právních norem ve správě).⁶¹⁾

Poslední dva body jsou závažné vzhledem k „posunu“ socialistické zákonnosti do „materiální sféry“. V etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti se požadavkem socialistické zákonnosti stává plnění právními normami stanovených povinností státních orgánů, organizací a zařízení při uspokojování zákonných potřeb a zájmů občanů, např. ve sféře zdravotnictví, školství a vzdělání, služeb, bytové výstavby a údržby, důchodového zabezpečení atd. To předpokládá, aby příslušné složky státního mechanismu byly dobře fungující. Aby nejen respektovaly zákonná práva občanů, nýbrž aby zabezpečovaly pružné uspokojování jejich oprávněných zájmů a potřeb a účinně je chránily (viz sub 1).

Zvláštní význam z hlediska prohloubení a zdokonalení socialistické zákonnosti ve státní správě má správní řízení — typický druh rozhodovací činnosti o právních poměrech občanů a organizací. Jednotlivým institutům správního řízení se teorií i praxí věnuje nemalá pozornost. Menší se dostává

⁶⁰⁾ Ústavní institut stížností atd. pracujících nebyl dosud zákonem proveden. Platná právní úprava pochází z r. 1950 a lze ji v zásadě hodnotit jako zastaralou, neodpovídající dosaženému vývojovému stupni socialistické demokracie.

⁶¹⁾ Ústavní zákon o čs. federaci č. 143/1968 Sb. předvídá v čl. 98 odst. 4 působnost Federálního shromáždění rozšířit přezkumnou pravomoc čs. soudů. Institut soudní kontroly, popřípadě správní soudnictví se používá v BLR, RSR, MLR a PLR. U nás převážně ve sféře důchodového zabezpečení. Pro jeho rozšíření hovoří několik důvodů. Uvedu pouze dva. Předně soudní kontrola správních rozhodnutí zvyšuje objektivitu a právní kvalitu jejich hodnocení (oproti instančnímu prověřování stížností). Je účinná ve svých důsledcích (oproti signalizačnímu významu prokurátorského protestu — srov. z tohoto hlediska Leninův návrh, aby o protestu prokurátora rozhodoval soud). Vede k upevňování socialistické zákonnosti a k stabilizaci právních jistot.

Za druhé je třeba plně honorovat skutečnost, že většina správních rozhodnutí se dotýká práv, svobod a povinností občana. A pokud jde o omezení ústavních a zákonných práv občana, měl by být příslušný z hlediska zákonitosti soud podřízený a vázaný zákonem.

Taková praxe by rovněž umožnila nejvyšším soudům se znalostí věci podávat nejvyššímu zákonodárnému sboru podněty ke zdokonalení ústavního a zákonného statutu občana.

jeho některým výchozím pojmovým otázkám, k nimž zejména patří vymezení předmětu rozhodování ve správním řízení.

Řešení této otázky není zdaleka jednoznačné. V oblasti státní správy se v jednotlivých úsecích setkáváme s různými druhy procesů, jakož i s různými úkony správních orgánů. Tyto se dotýkají právních poměrů nejrůznějších subjektů. Přitom subjektivní práva a povinnosti bývají upraveny způsobem ne vždy zcela zřetelným a přesným. Vystává problém, které postupy v řadě úseků lze či nelze chápat jako správní řízení. Jeho vyřešení (včetně příslušné legislativní úpravy) má praktickou závažnost jak pro správní orgány, tak pro ty subjekty, o jejichž právních poměrech se rozhoduje. Proto vytypování rozhodnutí podléhajících režimu správního řádu a ostatních rozhodovacích procesů ve státní správě (a stanovení jejich právního režimu) prohloubí rozhodování na bázi socialistické zákonnosti ve státní správě; povede k zdokonalení socialistické zákonnosti.

e) O úloze soudů, prokuratury a bezpečnosti při upevňování socialistické zákonnosti je rozsáhlá teoretická, praxi fundovaně zobecňující literatura. Proto se omezím jen na některé otázky.

U soudů, prokuratury a bezpečnosti zvláště vyniká výše zmíněná dvojakost jejich úlohy v procesu upevňování a zdokonalování socialistické zákonnosti. Jsou složkami *kvalifikované* (po stránce právní a prostředků) ochrany socialistické společnosti, socialistického společenského pořádku a *kvalifikovaného* boje proti asociálním jevům. Zároveň jsou *kvalifikovanými* garanty právní jistoty občanů; zajišťují jejich práva, svobody, zákonné zájmy a potřeby. Obě poslání jsou v úměrné relaci, podmíněné dynamikou společenského vývoje. Její porušení vyúsťuje buď v oslabení ochrany socialistické společnosti, nebo v ohrožení právní jistoty občanů, dvou ze zdrojů reálnosti socialistického demokratismu. Ve sféře právní nadstavby vymezuje zmíněnou relaci právní politika komunistické strany, obsahová a právně náležitostní stránka aplikace práva, jednota socialistického práva, socialistické morálky a socialistické axiologie, socialistická právní etika a kultura. Jejím kritériem je vzrůst důvěry občanů a pracovních kolektivů ve zmíněné složky (a tím nepřímě v socialistický stát a právo) a vzrůst angažovanosti pracujících v boji za prosazování zákonnosti a vůči protiprávní činnosti. Zdokonalování socialistické zákonnosti v činnosti soudů, prokuratury a bezpečnosti tak závažným způsobem napomáhá k posilování jednoty společenského a individuálního ve vývoji socialistické společnosti.

V socialistické společnosti je rozhodující metodou „boje“ proti asociálním jevům a delikvenci vůbec *prevence*. Na prevenci se pod vedením komunistické strany podílejí organizovaně všechny instituce sociálně ekonomického a politického systému. Řada norem československého právního řádu a vnitroorganizačních norem ukládá zmíněným složkám pozitivně působit při překonávání příčin porušování socialistické zákonnosti, aktivně zasahovat vůči protiprávnímu chování a rozvíjet právně výchovnou činnost. Ne vždy však tytéž a další normy stanoví formy a metody preventivního působení a odpovědnost za jeho stav a stav delikvence.

Na právní prevenci se významně podílejí bezpečnost, prokuratura a soudy. Zásadním nástrojem se jeví prokurátorský dozor. O některých jeho stránkách jsme pojednali. Ve vztahu k dozorové pravomoci prokuratury je nezbytné zdůraznit *princip právní všeobecnosti a komplexnosti*. Jeho respektování vyžaduje soustavnou konfrontaci metod a prostředků dozoru (v jednotlivých úsecích) se stávajícími a perspektivními potřebami zdokonalování socialistické zákonnosti s přihlédnutím k narůstajícímu významu pozitivního překonávání protiprávního chování, včetně kriminality.

Organickou součástí prokurátorského dozoru je ochrana právního statusu osobnosti — občana. Ve většině socialistických zemí je koncipována jako povinnost. Orgány prokuratury ji mají iniciativně plnit a činit náležitá opatření, aby ohrožení či porušení práva a svobody občana bylo odstraněno. Při plnění tohoto úkolu (jakož při rozvíjení dozoru vůbec) mají značný význam podněty a upozornění pracujících.

Preventivní složka dozoru se neomezuje pouze posuzováním příslušných návrhů rozhodnutí. Rozvíjí se v aktivních formách, jimiž jsou např. prokurátorské prověrky, působení prostředky dozoru na odstranění nedostatků, jež se mohou stát příčinami porušení zákonnosti, vedení orgánů a organizací, aby samy — v rámci své působnosti — postihovaly protiprávní jednání atd. Tyto a jim podobné aktivní formy účinně spolupůsobí k překonání příčin narušování socialistických společenských vztahů; jsou perspektivní.

Vzhledem k svým ostatním funkcím zaujímá prokuratura úlohu *koordinátora* prevence k omezování trestné činnosti a boje s kriminalitou. Její účinnost závisí na úměrném vymezení pravomoci a působnosti prokuratury vůči všem složkám podílejícím se na boji s kriminalitou a vůči orgánům účastným v trestním řízení.

V podmínkách socialistické společnosti však nelze ještě vyloučit společensky nebezpečné chování (jež nemá povahu individuálního excesu) a právně mocenské rozhodování sporů. Socialistická společnost předpokládá aplikaci právních sankcí a použití „přímého“ donucení ke splnění původní a sankční povinnosti. Jde o krajní opatření, jež se bezprostředně a závažným způsobem dotýkají práv a svobod zúčastněných občanů (organizací); o nejcitlivější sféru socialistické zákonnosti.

Orgány podílející se na přípravě soudního řízení a v soudním řízení mají, při rozhodné ochraně a zabezpečení zájmů socialistické společnosti, zároveň důsledně respektovat hmotná a procesní práva a svobody občanů (organizací) a sledovat jejich právní jistotu. Z obecně teoretického hlediska jde zejména o relativně samostatné postavení vyšetřujících orgánů v průběhu vyšetřování (při právním hodnocení a kvalifikaci relevantní skutečnosti), o pravomoc dohledu nad vyšetřováním ze strany prokuratury, a její právo závěrečné právní kvalifikace, o postavení advokatury, jež jí od počátku řízení dovoluje rovnoprávně zajišťovat práva a svobody zastupovaného či obhajovaného v souladu s požadavky socialistické zákonnosti a o nezávislost soudců při zjišťování objektivní pravdy v průběhu řízení a při rozhodování. (Nezávislost soudců je třeba důsledně odlišovat

od společenské a právní odpovědnosti soudců za výkon soudnictví vůči zastupitelským sborům, která je jedním z principů socialistické demokracie. Upevňování socialistické demokracie vyžaduje přesné zákonné vymezení této odpovědnosti.)

Všechny zmíněné okruhy vycházejí z ústavních principů a mají být podřízeny pouze zákonnému režimu. Kompetenci (práva a povinnosti) státních orgánů a složek státních organizací je žádoucí vymezovat pozitivně. Z hlediska upevnění socialistické zákonnosti a právní jistoty lze v dané sféře stěží připustit přístupy vycházející z předpokladu, že co není orgánu (složce) výslovně zakázáno, je mu (jí) dovoleno.

Při vlastním posuzování a rozhodování právně relevantního případu se vyžaduje striktní interpretace práv, svobod a povinností subjektů, pokud jsou relativně konkrétně kategoricky upraveny. Naopak dispozitivní právní regulace předpokládá připustit (ze zorného úhlu upevňování právní jistoty) extenzivní výklad, popřípadě analogii, pokud je zákonem dovolena. Závažným problémem je aplikace právních norem rámcové, resp. abstraktně obecné povahy. V případě subsumce právně relevantních případů pod takové právní normy soud (a jiný orgán) vlastně vymezuje jejich rozsah nebo obsah a rozsah dané normy nejen konkretizuje, nýbrž i specifikuje. Jeho povinností je vždy pečlivě přezkoumat, zda tu není — z hlediska jednoty ochrany socialistické společnosti a upevňování právní jistoty občanů (organizací) — nezbytný extenzivní výklad, popřípadě zda nepřichází v úvahu aplikace takového „neúplného“ ustanovení podle analogie (pokud ovšem tuto zákon nevylučuje). Povinnosti nižšího soudu takto postupovat nemůže bránit ani odlišné individuální rozhodnutí obdobného případu některého z nejvyšších soudů.

Důsledné respektování zásady objektivní pravdy v každém posuzovaném a rozhodovaném případě naprosto nesnižuje význam judikatury, zvláště nejvyšších soudů, na „dotváření“ a „upřesnění“ právního řádu. Naopak, spolu s obecným výkladem nejvyšších soudů je judikatura závažným instrumentem sjednocování a upevňování socialistické zákonnosti. Její úlohu je nutno v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti posilovat. Avšak individuální rozhodnutí nejvyšších soudů by se neměla (pokud ústava takový vývoj nepředpokládá) de facto stát zdrojem nepřímého zavádění precedentního práva do socialistického právního řádu.

Postup a opatření orgánů bezpečnosti; řízení a rozhodnutí prokurátora a soudu jsou praktickou školou práva. Mají zásadní právně psychologický význam nejen pro účastníky určitého řízení, nýbrž též pro širokou veřejnost. Proto mají být souladné s právně hodnotovými kritérii pracujících a se socialistickou morálkou. Mají vycházet z obecného právního vědomí socialistické společnosti a zároveň je prohlubovat, posilovat a upevňovat stránku aprobace socialistického práva ve vědomí a postojích pracujících. Jde o vzájemný dialektický vztah státní moci a společnosti, který se projevuje v principech demokratizace dané sféry působení socialistické státní moci a ve vzrůstu sociálně právní angažovanosti pracujících při zdokonalování socialistické zákonnosti.

Budování rozvinuté socialistické společnosti dovoluje a zároveň si vynucuje dobrovolné zapojování pracujících do činnosti složek bezpečnosti, a to nejen formou pomocné stráže SNB. Zvýrazňuje se význam „samoochrany“ společnosti vůči asociálním jevům a jednání na základě zákonů a v souladu s nimi, zabezpečované složkami bezpečnosti a prokuratury (viz úlohu organizace „občíníků“ v SSSR aj.). V podmínkách ČSSR umožňuje postupné rozvíjení a rozšiřování účasti soudců z lidu na soudní činnosti v prvoinstančním řízení, avšak diferencované ve věcech trestních a ve věcech práva rodinného, pracovního, občanského atd., v závislosti na skutkové a právní povaze rozhodovaných záležitostí.

Zvýšení společenské autority prokuratury a soudů a sociálně právní angažovanosti veřejnosti úzce souvisí se zapojováním pracujících do přípravného řízení a řízení před soudem. V trestním, avšak i v občanském (podle povahy věci, např. v případech manka, náhrady škody apod.) řízení je žádoucí a možné pozitivně zainteresovanost zvláště organizace ROH a SSM na přípravném řízení. V jeho průběhu připravit zástupce ROH nebo SSM na funkci společenského obhájce či žalobce. Ve vlastním soudním řízení je nezbytné důsledně realizovat zásadu veřejnosti. V jeho průběhu by mohl v závažných případech soud vyslechnout i neformální hodnocení pachatele atd. ze strany jeho spolupracovníků. Tím vším by se aktivizovala veřejnost; vytvářely by se podmínky pro růst její společenské angažovanosti při upevňování a důsledném prosazování socialistické zákonnosti.

Platná zákonná úprava většiny socialistických zemí v zásadě pamatuje na zmíněné a obdobné formy a prostředky. Co zřejmě u nás chybí, je časový prostor a malá početnost pracovníků prokuratury a soudů pro tuto činnost a přesvědčení široké veřejnosti o společenské prospěšnosti a efektivitě účasti na řízení. Posledně uvedené se formuje jak uplatněním morálně hodnotících kritérií v postupech a v rozhodování ze strany prokuratury a soudů, tak vysokou kvalitou tohoto rozhodování po stránce právně obsahové a formální.

Úspěšná preventivní, výchovná a sankční činnost justičních orgánů nezávisí pouze na obsahové, právně normativní a právně institucionální kvalitě socialistického práva. Je zároveň úzce spjata se sociálněprávní angažovaností veřejnosti a s kádrovým, časovým a materiálním vybavením justičních orgánů. I v činnosti justičních orgánů má být prvořadým kritériem (v duchu posledních plenárních zasedání ÚV KSČ) kvalita a společenský dopad jejich rozhodování. Proto při zkoumání nedostatků v upevňování a zdokonalování socialistické zákonnosti se nelze omezovat jen prověrkou platné zákonné úpravy.

*

Předložená studie nemohla vyčerpat všechny problémy upevňování a zdokonalování socialistické zákonnosti v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti. Rozbor se zaměřil na otázky obecné a zásadní povahy. Podtrhl význam jednoty obecně teoretického a odvětvově právního

výzkumu. V této jednotě a v úzké spolupráci se státně právní praxí spočívá předpoklad prohloubení vědeckého poznání dalšího vývoje a rozvoje socialistické zákonnosti.

ЭДУАРД КУЧЕРА

**Совершенствование социалистической законности на этапе
строительства развитого социалистического общества**

РЕЗЮМЕ

Импульсом к данному исследованию послужили подготовка и решения XVI съезда КПЧ и решения XXVI съезда КПСС, на которых обсуждались состояние и задачи в деле упрочнения и совершенствования социалистической законности.

Исследование разбито на три части. Первая из них посвящена вопросам понимания социалистической законности. В ней приводится характеристика развития этого понимания, его эволюционная динамичность и принципиальное определение социалистической законности. Вторая часть содержит анализ требований социалистической законности в отношении творчества социалистического права с учетом содержательного („материального“), юридико-нормативного и юридико-институционального аспектов. В последней части рассматриваются принципиальные вопросы социалистической законности в применении и реализации социалистического права и при осуществлении контроля и надзора за применением и реализацией социалистического права.

EDUARD KUČERA

**Vervollkommung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Etappe
des Aufbaus der entwickelten sozialistischen Gesellschaft**

ZUSAMMENFASSUNG

Anregung zur vorliegenden Studie gaben die Vorbereitung und die Schlüsse des XVI. Parteitages der KPTsch und Schlüsse des XXVI. Parteitages der KPdSU, die sich umfassend mit dem Zustand und den Aufgaben bei dem Festigungsprozeß und der Vervollkommung der sozialistischen Gesetzlichkeit befaßten.

Die Studie ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil ist der Auffassung der sozialistischen Gesetzlichkeit gewidmet. Er ist auf die Charakteristik der Entwicklung dieser Auffassung eingestellt, auf deren Entwicklungstriebkraft und auf grundsätzliche Abgrenzung der sozialistischen Gesetzlichkeit. Der zweite Teil analysiert die Anforderungen der sozialistischen Gesetzlichkeit auf die Gestaltung des sozialistischen Rechtes, vom inhaltsbezogenen („materiellen“), rechtlich-normativen und rechtlich-institutionellen Standpunkt betrachtet. Der letzte Teil befaßt sich mit wesentlichen Fragen der sozialistischen Gesetzlichkeit, und zwar was die Anwendung und Verwirklichung des sozialistischen Rechtes betrifft, sowie die Kontrolle bzw. Aufsicht über die Anwendung und Verwirklichung des sozialistischen Rechtes.