

Úvahy k perspektivní konstrukci zastupitelských sborů

Рассуждения по поводу перспективной структуры
представительных органов

Erwägungen über die Perspektive der Konstruktion von Vertretungskörpern

PAVEL PEŠKA

Úkolem této stati je nastínit možnou dlouhodobější perspektivu vývoje zastupitelských sborů v konkrétních socialistických československých podmínkách. Tuto perspektivu je třeba odlišit od řešení etapových, které se rovněž na některých místech stati naznačují a které nepřekročí rámec platné ústavní úpravy z roku 1960.

Takovéto úvahy se nemohou zbavit několika nedostatků:

1. Tématika nebyla dosud ve svém celku badatelským způsobem zpracována; dílčí rozbory současného stavu a bezprostředních vývojových možností jednotlivých stupňů a druhů zastupitelských sborů (a ty se již zčásti mohou opírat o monografické zpracování) nebyly dosud většinou publikovány, ačkoli měly perspektivním úvahám předcházet. Nicméně po mém soudu mohou i úvahy se spekulativními prvky přinést jisté podněty pro empirická, přesná zkoumání.
2. Tato stať zahrnuje pouze otázky, které jsou společné všem stupňům zastupitelských sborů; to vedlo při velké nesourodosti jednotlivých stupňů a druhů zastupitelských sborů v působnosti a v pravomoci, v metodách práce a v politickém významu k značné povšečnosti. Kde povšečnost byla překročena, týkají se úvahy spíše nižších článků zastupitelských sborů, kde promiskuita kompetencí a metod je zvláště tíživá, a méně již zejména Národního shromáždění.
3. Nepostačující stupeň problematiky nutí k alternativním úvahám; preferování určité alternativy lze tedy považovat vždy pouze za hypotetické (ve smyslu potřeby hlubšího vědeckého zpracování alternativ).

A.

Předně bych se chtěl zabývat náměty, které lze označit za otázky perspektivní koncepce; posléze bude naznačeno jejich promítnutí do různých konkrétních vztahů (k voličům, ke straně, ke správě atd.).

Tyto otázky perspektivní koncepce jsou po mém soudu zejména tři:

1. Jaký je charakter zastupitelských sborů (a to nejen teoretický, ale i praktický); zda jsou v podstatě pouze transmisemi v mechanismu státního řízení, či také samosprávnými státními politickými orgány;
2. jaké je v případě kladné odpovědi na první otázku pojetí samosprávy, zejména jaké jsou její vazby k občanstvu a jeho organizacím;
3. jaká je v souvislosti s odpovědí na předchozí dvě otázky náplň činnosti zastupitelských sborů.

Ad. 1. Jednou z hlavních otázek perspektivní koncepce zastupitelských sborů je otázka jejich charakteru. Vycházíme z toho, že teoreticky je jejich postavení známo z klasických marxistických prací o úloze orgánů typu komuny a sovětů i z ústav socialistických zemí; jsou však v praxi socialismu toliko transmisemi v mechanismu řízení anebo také samosprávnými politickými státními orgány, organizovanými i zdola, které ve své činnosti vyjadřují rozličné zájmy občanů a samostatně řeší v rámci zákonů a pod vlivem strany jejich integraci mezi sebou a se zájmy širšími?

Kladná odpověď na tuto otázku, tedy postulát nejen formálních, ale i *faktických autonomních prostorů*, plyne z nezbytnosti precizovat obvod jejich praktických kompetencí a tím i zvýšit iniciativu a aktivitu zastupitelských sborů a nedílně s tím i jejich odpovědnost za činnost v rámci těchto zákonných prostorů. Tyto prostory by zůstaly ovšem pouze v juristické sféře, jestliže by se omezily na pravomoc a nebyly zabezpečovány jak korespondujícími metodami stranického vedení, tak určitou samostatností při vytváření a používání finančních zdrojů a vymezením rozsahu vlastnictví spravovaného zastupitelskými sbory. (V této souvislosti se nabízí podnět k oživení zasunuté problematiky tzv. komunálního vlastnictví, které bylo v padesátých letech, přestože s ním Ústava 9. května počítala, včleněno beze zbytku do vlastnictví státního.)

Koncepce zastupitelských sborů jako samosprávných organizací však nemá zeslabit jejich transmisní úlohu; naopak má ji posílit, ježto umožňuje obklopit stranu autonomní iniciativou a odpovědností. Neznamená to ani zeslabování zásady demokratického centralismu, neboť tímto pojetím dochází k oddělování vztahů, v nichž je bezprostřední podřízenost a v nichž je třeba důsledně kontrolovat plnění norem a úkolů vyšších orgánů, od vztahů demokratické odpovědnosti ve věcech autonomní povahy vůči občanům a jejich demokratickým organizacím, zejména též vůči straně. To odpovídá i definici demokratického centralismu v článku 18 ústavy z r. 1960, který mluví o spojení centrálního řízení s širokou pravomocí a odpovědností nižších orgánů při účasti pracujících a jejich organizací, i pojetí pravomoci a odpovědnosti národních výborů v čl. 92 téže ústavy.

Při takovéto koncepci zastupitelských sborů vystupuje do popředí více než při detailním direktivním řízení otázka *hranic* samosprávy i otázka

sankcí pro případy přestoupení hranic kompetenčních prostorů, mimo jiné i problematika sistačního a zrušovacího práva (až do možnosti zastavit činnost sboru), která byla předčasně považována za anachronismus. Při ryze transmisní koncepci zastupitelských sborů tyto sankční otázky nemají samozřejmě větší význam. A vůbec nově a výrazněji vystupuje do popředí problém *discipliny* ve společnosti.

Ad. 2. Při pozitivní odpovědi na první otázku je třeba přejít k druhé otázce perspektivní koncepce: k problematice povahy oněch autonomních prostorů, k problematice povahy samosprávy, což je dáno zejména jejími strukturálními vazbami k nižším orgánům a jejich organizacím.

Možné jsou zejména dvě varianty:

- a) *varianta universálních sborů* (známá z platné právní úpravy); tato varianta usnadňuje aktuální tendenci komplexnosti politického státního řízení, nevede však podle zkušenosti k dostatečnému honorování rozličných dílčích názorů a zájmů daných společenskou dělbou práce a růzností mimopracovních činností;
- b) *varianta návaznosti zastupitelských sborů na společenskou dělbu práce*; ta by umožnila dbát v rámci celospolečenských potřeb větší měrou specifických názorů a přístupů různých vrstev obyvatelstva a zvýšit jejich angažovanost v těch veřejných záležitostech, které jsou spjaty zejména s jejich profesionální prací. (Otázku, zda tyto vazby reprezentace mají vést ke kolektivům pracujících či k orgánům ROH, zde necháváme stranou.) Nicméně v čisté podobě mohla by vést tato varianta k přebytečnému institucionálnímu formování a prosazování partikulárních profesionálních zájmů. Např. v dopravě, službách nebo ve zdravotnictví či školství se projevuje při nejmenším patero zájmů: mimo zájem odborný (technologický, odborně lékařský, pedagogický, který necháváme zatím stranou), je tu zájem občanů — běžných spotřebitelů daného odvětví společenské práce, dále zájem těch, kdož pracují v daném odvětví, pak zájmy plynoucí z činnosti mimo zaměstnání a posléze existuje stanovisko politické, které má vycházet z těchto zájmů a řešit jejich střetnutí s použitím vědy a ve světle dlouhodobých komplexních perspektiv.

Je třeba podrobit hluboké analýze, jakou váhu jednotlivé druhy potřeb a zájmů mají ve vztahu mezi sebou a v jakém poměru jsou k politickému stanovisku, které nelze sice od nich oddělit, ale také je nelze stanovit jejich aritmetickým součtem. Stejně nelze preferovat jediný zájem a dát mu nadřazený institucionální výraz (například v preferenci komor nad universálním sborem).

Nejplodnější budou proto úvahy, které spojují více aspektů: zachování universálních orgánů (ovšem s jinou náplní, o níž se zmíníme v rozboru třetí koncepční otázky), doplněných o jisté institucionální vazby pro

vyjadřování zvláštních zájmů a znalostí. Přitom vazba k speciálním úsekům společenské dělby práce (resp. mimopracovní činnosti) a s nimi spojené impulsy pro zainteresovanost pracujících na věcech, které jsou jim známy z účasti na určité činnosti, nesmí být však zaměňována s řešením *odborného* prvku v řízení, protože specializace podle hlavních oborů pracovní činnosti je pouze předpokladem odbornosti, nikoli však její zárukou. Aspekty odbornosti je vhodné uvažovat odděleně, a to jak bude ještě dále řečeno, zvýšením kvalifikace a úlohy odborného správního aparátu, existencí zvláštních odborných poradních a kontrolních sborů a inspekcí apod. a v neposlední řadě i zvyšováním úrovně členů zastupitelských sborů samotných.

U obou uvedených variant by bylo třeba, aby speciální institucionální vazby na určité úseky společenské práce byly spjaty již se vznikem (volbou) speciálních útvarů či částí dnes existujících výborů a komisí. Rozdíly ve vzniku a odpovědnosti jsou jedním z podstatných odlišujících znaků obou variant. Komory resp. speciální části komisí, by si vyžádaly volby nikoliv plénem sboru, ale *občany* pracujícími v určitém odvětví společenské práce, a to buď přímo, nebo na podkladě delegačního systému (na shromáždění či sjezdem delegátů z pracovišť); jsou myslitelné i jisté kombinace (kupř. shromáždění delegátů by pouze navrhovalo kandidáty a pracující určitých úseků by pak prováděli přímé volby).

U vyšších orgánů, na rozdíl od obecně politického sboru, který by si patrně vyžadoval přímé volby v každém případě, by docházelo k volbě vyšších komor (částí komisí) nižšími komorami (komisemi). To by umožnilo uvést ony prvky speciální autonomie až do centrálního řízení.

Zvlášť by musel být propracován klíč a způsob volby zástupců do těchto komor (komisí), kteří by reprezentovali *územní dobrovolné společenské organizace*, jež mohou v některých případech výrazněji a přesněji vyjadřovat speciální názory a zájmy na regulaci určitých odvětví než občané pracující přímo v příslušných odvětvích. V žádném případě nelze problematiku dobrovolných organizací z celkového kontextu vazeb zastupitelských sborů na speciální zájmy a znalosti opomíjet.

Ad. 3. Za třetí otázku perspektivní koncepce zastupitelských sborů lze považovat problém *náplně činnosti zastupitelských sborů*. Odpověď je obzvláště nesnadná, ježto právě v této otázce vystupují rozdíly jednotlivých stupňů zastupitelských sborů zvláště do popředí. Nicméně na všech stupních zastupitelských orgánů, teoreticky interpretované jako možnost atrahovat kteroukoliv konkrétní věc zastupitelským sborem, resp. jeho složkami a operativně zasahovat do činnosti podniků a zařízení spravovaných národními výbory atd. To vedlo kupř. k identifikaci zastupitelského sboru s podniky místního hospodářství, se zdravotnickými zařízeními apod. (Postavení Národního shromáždění je v tomto ohledu jiné, ježto podle ústavy

i podle ústavní praxe nutno vládu formulovat jako samostatný ústavní orgán, jako odpovědný nejvyšší výkonný orgán státní moci a nikoli jako výkonný výbor Národního shromáždění. Zde obdobné úvahy lze aplikovat cum grano salis na některé relace mezi vládou a ministerstvy a oborovými ředitelstvími.)

Ve všech těchto případech je nutno uvažovat o *nových variantách dělby práce* mezi zastupitelskými sbory (ev. jeho složkami universálními i speciálními) a mezi správním aparátem a mezi podniky a zařízeními, vycházející z toho, že základní společenskou aktivitou je výroba, služby, léčení, vyučování, osvětová činnost atd. a nikoliv řízení, které musí vycházet z objektivních potřeb rozvoje těchto základních činností.

Jestliže lze vymezit okruh problémů, které by měly být příznačné právě pro zastupitelské sbory v této dělbě práce a jestliže se opíráme o tendence zdůrazněné v posledních stranických a státních usneseních, dojdeme zejména k pojetí zastupitelských sborů jako *politických státních orgánů*, jimž přísluší *komplexní řízení* v daném územním celku. I když tato charakteristika má v souladu s ústavou i marxistickým pojetím demokracie zajistit rozhodující místo zastupitelskému sboru, nesmí znamenat, že tyto sbory jednají a rozhodují o všem, aniž jsou k tomu politicky a odborně kvalifikovány. Preponderance zastupitelských sborů nemůže znamenat monopol v rozhodování o veřejných záležitostech.

Pokud jde o *konkrétnější vymezení působnosti a provomoci* plynoucích z této charakteristiky, je třeba vzít v úvahu, že jiná bude faktická náplň práce zastupitelských sborů a jeho složek u vyšších orgánů, které mají rozsáhlé správní úkoly a řídí řadu významných podniků a zařízení, a jiná u místního národního výboru, který je bez vlastního správního aparátu a eventuálně neřídí žádná zvláštní zařízení.

Například jde zejména o otázky perspektivního a koncepčního významu, jakou je perspektivní plán, ale kupř. i jednotlivé investice, pokud mají strukturální význam. Vedle zásadních otázek celkového rázu půjde i o stěžejní problémy rozvoje hlavních odvětví a o sladění těchto odvětví s celkovou koncepcí. Pokud jde o věci hospodářských oborů, půjde o stanovení perspektiv odvětví na podkladě zavádění vědy a moderní technologie, dále o problémy koordinace s nevýrobními oblastmi a zvláště pak o otázky odborného dozoru a inspekce.

S pojetím sborů jako výrazných politických orgánů do popředí pak vystupují obzvláště otázky podněcování a reprezentování veřejné kontroly ve věcech, které se týkají bezprostředněji zájmů větších celků obyvatelstva. Zde zvláště se může uplatnit v obsahovém smyslu pojetí zastupitelských sborů jako nejširších společenských organizací. Zvláštní místo pak zaujímají otázky *ochrany veřejného pořádku a právního řádu a ochrany občanských práv* zejména v těch oblastech, které se bezprostředně dotýkají

bezprostřednějších zájmů občanů (od bytových a sociálních věcí přes zdravotnická opatření například až k otázkám čistoty ovzduší a vody). Je třeba vidět, že právě otázky veřejného pořádku a vůbec otázky politicko-správní byly v minulých letech bagatelizovány.

V neposlední řadě jde při vymezování specifické náplně zastupitelských sborů o *úkoly celostátní*, které vyžadují součinnost nižších zastupitelských orgánů a obyvatelstva samotného (např. otázky centrálně řízeného průmyslu s jeho teritoriálními aspekty, otázky obranyschopnosti země atd.); i zde úloha zastupitelských sborů tkví nejenom v převodu usnesení a pokynů vyšších článků řízení na nižší, ale i v zprostředkování názorů a stanovisek zdola.

Přitom namísto každodenní ingerence stává se ve všech uvedených problémech účinnější vliv zastupitelských sborů na činnost odpovědných orgánů *na počátku a na konci určitých delších období*. Jestliže na počátku v popředí stojí volba (jmenování) odpovědných orgánů a zásadní směrnice pro jejich činnost, pak na konci je to složení počtu z činnosti s eventuálními důsledky politického rázu (napomenutí, odvolání apod.). To přispívá k samostatné iniciativní činnosti odpovědných pracovníků ve správě i v hospodářství a k zvýšení jejich odpovědnosti a politického přístupu k svěřeným úkolům.

Závěrem k náčrtu tří koncepčních otázek je třeba uvést, že vycházejí z *myšlenky socialistického konstitucionalismu*. Tato idea vyjadřuje předně požadavek dodržování ústavy, kterou nelze pojímat pouze jako slavnostní politický dokument, ale jako závazný právní předpis o organizaci a činnosti stěžejních politických institucí; ústava je postulována jako předpis vyznačující se konkrétní praktickou funkcí v chodu politického systému jako celku. Avšak nejen to: idea socialistického konstitucionalismu vyžaduje zadruhé *pozitivní* aktivní využívání oněch politických prostorů vymezených ústavou k plnění úkolů státu a k prohlubování autonomní odpovědnosti vůči občanům a vůči jejich organizacím, především vůči vedoucí síle společnosti — komunistické straně. Jde zde o pozitivní kritické využití dědictví, které přinesla dosavadní historie humanistické kultury, ať už to bylo ono rousseauovské zaujetí pro absolutní demokracii či montesquieuovské učení o dělbě moci, a které přinesl novodobý vývoj praktické demokracie v buržoazních státech. Přitom nejde o to, tyto podnětné ideje do socialistických modelů integrovat, ale vytvářet samostatné marxistické koncepce politického systému na základě socialistické teorie a socialistických zkušeností a s přihlédnutím ke zkušenostem státnosti industriálně vyspělých kapitalistických zemí.

Jestliže nemají uvedené otázky perspektivní koncepce zůstat u povšechností, je nyní třeba je promítnout do *konkrétnějších* vztahů, do nichž jsou zastupitelské sbory zasazeny.

Je možno analyzovat zejména osm komplexů vztahů, v nichž fungují zastupitelské sbory: 1. vztahy vůči voličům, 2. ke straně, 3. k jiným dobrovolným společenským organizacím a k Národní frontě, 4. vůči správnímu aparátu, 5. k podnikům a zařízením, jež jsou řízeny zastupitelskými sbory, 6. vztahy nižších sborů k vyšším (včetně problematiky jednoty zastupitelských sborů), 7. vztahy uvnitř mezi složkami zastupitelských sborů, 8. některé vztahy k soudům a prokuratuře. Nakonec je nezbytné se zabývat i otázkou kádrových předpokladů pro naznačený vývoj v úkolech a postavení zastupitelských sborů.

I.

Pokud jde o první uvedený komplex — o *vztahy k voličům*, nemůže zůstat zdůraznění samosprávných prvků v oněch třech koncepčních hlediscích bez vlivu na vztahy zastupitelských sborů k jednotlivcům (občanům a pracujícím) a jejich organizacím, a to zejména jako k voličům (přičemž stranou necháváme širokou problematiku demokratické reprezentace jako celek).

Dosavadní zkušenosti ukazují, že nejvážnější překážkou splnění smyslu voličského aktu vybrat nejzpůsobilejší lidi na vysoce odpovědnou státní práci v zastupitelském sboru — je *nominálnost* tohoto aktu pro převážnou část voličů. Zatím však právě socialistický systém, protože nezná střetávání protikladných politických stran, má strukturní předpoklady být *masovým pracovním procesem* a neomezit se na hlasování. Socialistický systém umožňuje nenominální iniciativu pracovních kolektivů i společenských organizací, dále věcné, neapriorní posuzování vlastností navrhovaných kandidátů v organizacích a shromážděních voličů a posléze i výběr mezi kandidáty protažený až do volebního aktu. Takovéto pracovní pojetí voleb zabezpečuje prohlubování politického vlivu strany a zvyšuje její autoritu i autoritu státu. I když volby jsou (jako každý z politických procesů státního mechanismu) nutně integračním procesem, je to proces neukončený. A to v tom smyslu, že volby jsou sice sítem, propouštějícím pouze socialistické kandidáty, neměly by však být sítem pro eliminaci různých názorů, postojů, zájmů a jiných kvalit kandidátů, stojících na půdě socialistické společnosti. Řešit tyto rozdíly nemůže být úkolem voleb, ale teprve činnosti zastupitelského sboru samotného.

Přitom protažení reálného výběru až do hlasovacího aktu by mělo ten kladný důsledek, že nezvolení jednoho kandidáta a zvolení druhého (samo-

zřejmě rovněž kandidáta Národní fronty) by nemělo ony vyhraněné politické důsledky, jaké má eventuální nezvolení jediného kandidáta. Nesouhlas s osobou by nemohl být identifikován s nesouhlasem s režimem.

V této souvislosti lze také uvážit možnost *vícemandátových obvodů* (srov. zkušenosti z voleb do zastupitelských sborů v Polsku); takovýto systém by zeslabil ostrou konfrontaci dvou kandidátů a výběr mezi nimi podle znaků, které nemusejí být rozhodné pro práci v zastupitelském sboru (znaků generačních, sociálních, národnostních) a vůbec přebytné zdůraznění takovýchto znaků. Navíc vícemandátové obvody mohly vést k určité dělbě práce mezi poslanci a k neinstitucionálním vazbám s obyvatelstvem určitých profesí, národností atd. To by nemusilo být v rozporu s vazbami, které by byly do zastupitelské soustavy vneseny volbou speciálních komor, resp. částí komisí.

Z dalších otázek, které mají značný politický význam, je dodržování *tajnosti voleb*. Při předpokládaném a výše naznačeném pracovním charakteru voleb by pojetí voleb jako celonárodní manifestace jednoty a svátku ustupovalo do pozadí. (I zde by ovšem bylo třeba brát v úvahu rozdíly „civilismu“ voleb na různých stupních zastupitelských sborů.)

Vztah občanstva k zastupitelskému sboru nelze samozřejmě omezit na volby. Jde o *stálý stav reprezentace*, v němž dochází ve smyslu ústavy k dvoustrannému *vztahu transmise a mandátů*; je třeba v této souvislosti uvážit, zda teoretická formulace imperativního mandátu a ústavní vyjádření povinnosti dbát podnětů voličů není třeba interpretovat pouze jako povinnost skládat účty za *relativně delší objektivně určené období*. Takovéto pojetí, aniž by redukovalo mandát na jednorázové schválení kandidáta a programu, by umožňovalo větší prostor pro činnost poslance, upevnilo by jeho postavení a na druhé straně by i prohloubilo kontrolu ze strany občanů, protože požadavek stálosti kontroly a její věčné neomezenosti v současnosti překrývá nedostatek kontroly reálné.

II.

Klíčové místo v úvahách o respektivní koncepci zastupitelských sborů mají jejich *vztahy ke straně*. Je nesporné, že zdůraznění autonomních prostorů, vytváření vazeb na speciální názory a zájmy a zdůraznění zastupitelských sborů jako politických orgánů komplexního řízení vyžadují *posílení* vedoucí úlohy strany.

Toto posílení znamená, jestliže mají být respektovány zmíněné prostory ve smyslu socialistického konstitucionalismu, nepřipustit nahražování zastupitelských sborů stranickými a zaměňování politického vlivu vztahem nadřízenosti. Faktické úžení prostorů zastupitelských sborů přenášením rozhodnutí na stranické orgány se stranické vedení zeslabuje, neboť neob-

klopuje stranu iniciativní činností a vede k anonymitě rozhodování. (Srov. mj. referát J. Hendrycha na zasedání ÚV KSČ v lednu 1965.) Přitom vztah ke straně je především dán jednak autoritou komunistických poslanců v zastupitelském sboru, jednak vztahem těchto poslanců k voleným stranickým orgánům a jejich usnesením (a nikoliv k často subjektivistickým názorům jednotlivých pracovníků stranického aparátu).

V této souvislosti bude třeba vyjasnit úlohu stranických skupin v zastupitelských sborech, které by neměly být pouze pákami od stranických orgánů k zastupitelským sborům, ale též půdou pro formování stanoviska komunistických poslanců v konkrétních otázkách za bezprostředně daných podmínek. Sama povaha usnesení stranických orgánů by měla samostatnou odpovědnost komunistických poslanců za činnost v zastupitelském sboru posilovat.

III.

Pokud jde o *vztahy k jiným dobrovolným společenským organizacím*, bylo již poukázáno na možnost posílení institucionálních vazeb zastupitelských sborů k těmto organizacím.

Současně vzniká i otázka míry koordinující úlohy zastupitelských sborů, zejména na nižších stupních řízení, vůči dobrovolným společenským organizacím. Zatímco bude úkolem zastupitelských sborů a zvláště jejich aparátu účinně dohlížet na dodržování zákonných mezí dobrovolnými organizacemi, při koordinující úloze bude třeba velmi citlivě dbát na samostatnost činnosti dobrovolných společenských organizací, které nemohou být podřizovány státním orgánům, byť zastupitelským.

Pokud jde o *Národní frontu* jako sdružení dobrovolných organizací na podkladě kolektivního členství, šlo by o posílení její úlohy v oblasti tvorby zastupitelských sborů (zvláště při shromažďování návrhů na kandidáty, při jejich prezentaci a vůbec ve volební kampani). Jiná je problematika případného prohlubování koordinující role Národní fronty vůči dobrovolným společenským organizacím vůbec a vývoj koordinace v usměrňující (ev. direktivní) úlohu, což se může jevit účelným v souvislosti s aktuálním posilováním teritoriálních prvků v činnosti některých dobrovolných organizací. Zde však, zdá se, vzniká dvojí úskalí: jednak možnost zkomplikování vztahů těchto organizací s komunistickou stranou, jednak možnost zasahování do vlastní sféry jejich činnosti a tím i zeslabování iniciativy těchto organizací.

Do úvah o vztazích Národní fronty a zastupitelských orgánů je možno eventuálně vřadit i pojetí Národní fronty jako široké masové společenské organizace s *individuálním* členstvím, která by umožnila občanům účast v politické organizaci a posílila jejich politickou odpovědnost. Dnes masová politická organizace ve vlastním smyslu neexistuje.

Zvláště významné místo zaujímají vztahy zastupitelských sborů *k jejich správnímu aparátu*, bez čehož nelze účinně vymezit náplň jmenovaných samosprávných prostorů. V těchto vztazích je třeba překonávat nedoceno-
ňování činnosti správního aparátu. Význam úlohy správního aparátu podřízeného zastupitelským sborům tkví předně v odpovědnosti za vysoce odborně kvalifikovanou přípravu jednání zastupitelských sborů a jeho složek i za realizaci usnesení. To předpokládá zvýraznění vazeb po vertikální linii, přičemž samozřejmě by měla být i zde v zájmu precizace pravomoci centrálních orgánů přesně vymezena funkce nižších článků správního aparátu (a to nikoliv schematicky, ale s přihlédnutím k povaze jednotlivých odvětví správy). Za druhé by pak mělo vzrůstat (a nebylo by to nikterak v rozporu s posilováním pozice zastupitelských sborů) vybavení pracovníků aparátu v daleko širší a přesnější míře *rozhodovací pravomocí*, která by umožnila odstranit jejich neodpovědnost krytím v podstatě individuálních rozhodnutí usnesením kolektivního voleného orgánu.

V této souvislosti je třeba rovněž připomenout již nejednou konstato-
vanou nezbytnost znovuzavedení *vertikálního postupu* v správním řízení.

Pokud jde o vztah *k podnikům a zařízením*, bylo již v úvahách o náplni práce zastupitelských sborů uvedeno, že je třeba tyto sbory, včetně jejich aparátu, oprostit od úkolů spadajících do podnikové správní činnosti. Především ředitel podniku či vedoucí provozovny a vedoucí pracovníci zařízení školských, zdravotnických, osvětových atd. jsou odpovědní za to, že v rámci plánu a zásadních směrnic a zákonných ustanovení plní příslušné úkoly a že tyto vztahy jsou založeny, resp. mají být založeny na přirozeném, ekonomicky podloženém zainteresování zlepšovat životní podmínky obyvatelstva i samotných pracovníků závodů (jak to nakonec vyžaduje i promítnutí zásad nové ekonomické soustavy do řízení hospodářství spravovaného národními výbory).

Ve shodě s těmito požadavky na postavení výrobních podniků nelze nevidět tím spíše i potřebu zvýšit odpovědnost institucí i v *nevýrobní sféře*. V obou sférách nejde zejména o ztotožňování zájmu zastupitelských sborů s podniky a zařízeními, jak tomu je dosud; ale o veřejný zájem reprezentovaný zastupitelským sborem na uspokojování potřeb obyvatelstva příslušnými institucemi.

V této souvislosti je třeba uvážit možnost dalšího rozvoje *zvláštních samosprávných organizací* vybavených veřejnoprávními funkcemi, u nichž jsou odborné prvky mimořádně v popředí, a u nichž proto nemůže být

řízení správním aparátem dosti účinné. To se týká samosprávy vědeckých institucí, dále vysokých škol, dále lékařské odborné činnosti, advokacie atd. Jednotné, formálně identické schema řízení odvětví veřejného života, včetně těchto příkladmo uvedených úseků, by znamenalo nivelizaci právě oborů činnosti, které vyžadují citlivé respektování odborných řešení. Rozvoj takovéto samosprávy ovšem nikterak neznamená vyloučení kvalifikovaného odborného *dohledu* vyšších samosprávných orgánů i zapojení do komplexního politického řízení.

VI.

Problematika perspektivních koncepcí naší socialistické zastupitelské soustavy se významnou měrou dotýká i *vztahů vyšších a nižších zastupitelských sborů* a problematiky *jednoty zastupitelské* soustavy. Je třeba říci, že tato jednota dosud neexistuje, resp. se omezuje na různé druhy formálně neprecizované spolupráce. Na nedostatky jednoty působí i to, že národní výbory jsou řízeny vládou, že Slovenská národní rada není ve smyslu ústavy řádným článkem řízení a v neposlední řadě nepostačující faktická úloha plén vyšších sborů a vertikální nepodřízenosti komisí. I když možnosti jednoty jsou pro značné difference působnosti i pravomoci jednotlivých stupňů zastupitelských sborů omezené, jsou nicméně opatření ve směru této jednoty ku prospěchu pro uplatňování názorů a zájmů zdola i pro posílení vlivu volených orgánů shora. Zejména bez upevnění vazeb národních výborů k Národním shromážděním a Slovenské národní radě nelze účinně rozvíjet státní politický charakter národních výborů.

Speciální institucionální možnosti pro posílení jednoty lze spatřovat: a) v posílení vlivu plén při projednávání práce nižších zastupitelských sborů, b) v eventuálním podřízení komisí nižších a vyšších stupňů (což však vzhledem k potřebě posílit vertikální řízení ve správním aparátu na jedné straně a zvýšit úlohu zastupitelských sborů v komplexním politickém řízení na straně druhé není nepochybné), c) v účasti nižších orgánů ve vytváření usnesení orgánů vyšších (mimo jiné v zaručení účasti členů nižších zastupitelských sborů ve vyšším); bylo již uvažováno i o možnosti vytvářet vyšší zastupitelské sbory, resp. jejich speciální části na podkladě nepřímých voleb nižšími zastupitelskými sbory (jejich součástmi), eventuálně prostřednictvím sjezdů zástupců těchto organizací.

Všechna tato opatření k posílení jednoty zastupitelské soustavy jsou neodlučitelná od úvah o dotažení samosprávy na úroveň centrálního řízení, jak tomu bylo v prvních letech sovětské moci, i když nelze odhlédnout od toho, že eventuální vzory z tohoto období byly podmíněny konkrétními historickými a geografickými fakty.

Náměty k perspektivní koncepci zastupitelských sborů se nemohou nepromítnout do *vztahů uvnitř zastupitelských sborů samotných*, do vztahů pléna, rady (předsednictva) a komisí (výborů). Zde stále trvá kritika preponderance tzv. výkonných orgánů nad plénem, což je stav, který není v souladu s ústavou ani se zásadními stranickými usneseními. I když jsme si vědomi faktické síly výkonných orgánů (velká část uvolněných pracovníků, specializace a odbornost řady pracovníků v komisích a radě, nesnadnost beze zbytku precizovat pravomoc plenárních schůzí), je třeba usilovat o *další zdůraznění úlohy plenárních schůzí*, a to nejen ve věcech, které patří již ze zákona do jejich výlučné pravomoci, ale ve všech zásadních otázkách politických, včetně otázek rozvoje jednotlivých odvětví, které mají strukturní význam pro dané území. Jak již bylo řečeno, formulace o slučování usnášecích a výkonných funkcí sama o sobě nemůže být vodítkem pro řešení komplexu těchto vztahů, naopak vedla v podmínkách nové sociální struktury, neznající konflikty tříd, k zatemnění těchto vztahů.

Pokud jde o některé vztahy *k soudům a prokuratuře*, bylo by jistě na tomto místě žádoucí opakovat vysoce aktuální potřebu posilovat zákonnost a ochranu práv občanů. Omezme se však jen na některé aspekty. Co se týče odpovědnosti soudů ve vztahu k zastupitelským sborům, je třeba přesněji interpretovat jejich náplň nejen v teoretických pracích, ale zejména v praxi, a to v tom smyslu, že jde především o *odpovědnost za nezávislé rozhodování*. Nejasnost v relacích mezi volbou soudů, skládáním účtů a mezi nezávislostí soudního rozhodování není dosud odstraněna jak v povědomí občanů, tak u pracovníků politických a správních.

Již byla vyzdvihnuta potřeba vytvoření účinného správního řádu, počítajícího též s účinnými vertikálními vztahy. Tím se však nemůže, máme-li na mysli nutné posilování socialistické právní kultury, ochrana práv občanů a jejich organizací končit. Nelze neuvést nejednou řešené náměty týkající se správního procesu soudního anebo (vzhledem k soudobým možnostem obecného soudnictví) soudnictví správního. Proti dosavadním způsobům ochrany práv občanů a jejich organizací (oproti prostředkům všeobecného dozoru prokuratury) jde o ochranu, jejíž vyšší účinnost je dána zejména nárokem občana na rozhodnutí ve věci samé, formálním procesem a nezávislostí soudcovskou.

V těchto úvahách opřených o myšlenku socialistického konstitucionalismu nelze vynechat ani závažný podnět zavedení *ústavního soudu* či obdobného orgánu jako strážce ústavy, který by vnášel do státního systé-

mu v sféře centrálního řízení potřebnou stabilitu a právní jistotu. To by umožnilo na vyšším stupni právní kultury řešit i celou řadu dalších významných právních otázek, kupř. sporů kompetenčních ať již negativních či pozitivních. Dosavadní, třebas nedlouhé a nejednoznačné zkušenosti s těmito institucemi v Jugoslávii svědčí o užitečnosti takovéto instituce při posilování centrálního řízení společnosti v zásadních věcech.

Tyto náměty k perspektivní koncepci zastupitelských sborů vedou i k otázce nároků na *kvalifikaci lidí*, a to samozřejmě s diferenciací podle stupňů řízení, kterou v tomto materiálu nelze provést.

Je třeba ovšem rozlišovat dvojí kvalifikaci:

1. Uvedené koncepční náměty vyžadují zvýšení odborné a politické kvali-

1. Uvedené koncepční náměty vyžadují zvýšení odborné a politické kvalifikace především pracovníků správního aparátu, kteří jsou zodpovědní za odbornou přípravu rozhodnutí zastupitelských sborů a jeho složek i za realizaci rozhodnutí a kteří by měli být, jak již bylo řečeno, vybaveni ve větší míře rozhodovací pravomocí zejména v individuálních případech. Je třeba proto zajistit, aby postupně všechna místa byla obsazena lidmi s příslušným vzděláním a zkušenostmi a aby byly dány pevné perspektivy pracovníkům aparátu v závislosti na zvyšování odborné a politické kvalifikace a se zavedením pevných objektivních kritérií pro hodnocení jejich činnosti.

2. Požadavek zvyšování kvalifikace nelze však omezit pouze na aparát, ale je významný i pro členství v samotných zastupitelských sborech, jimž přísluší konečné rozhodnutí. Jde ovšem o *jinou* kvalifikaci: v popředí stojí hlubší znalosti širších společenských souvislostí, způsobilost racionální orientace v komplexních otázkách i osvědčení v praktické politické organizační práci a v kontaktu s občany. Pro správné řešení poměru demokracie a odbornosti je právě důležité uvést do souladu výběr voliče se zájmem voliče o kvalifikované řízení a tento zájem povzbuzovat: toho však nelze dosáhnout bez praktického přesvědčení občanů o faktické roli zastupitelských sborů a o spojitosti této role s individuálními kvalitami zástupců lidu.

V obou druzích kvalifikace pak zvláště a novým způsobem do popředí vystupují otázky *etiky* politické a správní činnosti a jejich nositelů.

Souvislá literatura

Acta juridica Academiae scientiarum Hungariae VII/3—4, zpráva o mezinárodní konferenci k vývoji socialistických ústav (rusky a anglicky).

Bertelmann K., Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května, Praha 1964.

Burda A., Polskie prawo państwowe, Warszawa 1962.
 Djordjević J., Novi ustavni sistem, Beograd 1964.
 Jak V. I. Lenin řídil sovětský stát, Praha 1965.
 Lenin V. I., Marxismus o státu, Praha 1965.
 Lenin V. I. Ob ekonomické roli socialistického gosudarstva, Moskva 1957.
 Lenin o práci sovietskeho štátneho aparátu, Bratislava 1956.
 Mlynář Z., K teorii socialistické demokracie, Praha 1961.
 Montesquieu Ch., O duchu zákonů, Praha 1947.
 Návrhy na zvýšení působnosti a účinnosti národních výborů (podklad k jednání celostátní konference národních výborů), Praha 1966.
 Peška P., O perspektivách ústavního práva a konstitucionalismu, Právník č. 5/1966.
 Peška P., Rattinger B., Dressler A., Ústavní právo ČSSR, Praha 1965.
 Programma SKJu, Beograd 1959.
 Program KSSS, zvl. číslo Nové mysli, říjen 1961.
 Rousseau J. J., O společenské smlouvě, Praha 1949.
 Usnesení předsednictva ÚV KSČ o prohloubení činnosti Národního shromáždění, Usnesení a dokumenty ÚV KSČ 1964, Praha 1965.
 Usnesení ÚV KSČ a ÚV KSS „Za plnější uplatnění Slovenské národní rady“, ibidem.
 Ústava ČSSR (č. 100/1960 Sb.).
 Ústava SFRJ, Beograd 1963.
 Ústava SSSR.
 Zastupitelská soustava ČSSR, Praha 1962.

П. П Э Ш К А

Рассуждения по поводу перспективной структуры представительных органов

РЕЗЮМЕ

Автор в своих рассуждениях интересуется проблематикой перспективного развития представительных органов в социалистической Чехословакии. В первой части, исходя из мысли социалистического конституционализма, он подчеркивает их роль как самостоятельных политических органов и сравнивает ее с их прежним односторонним пониманием как трансмиссий. В дальнейшем он интересуется их контактом с населением и его организациями, причем он здесь различает два возможных варианта, а именно вариант универсальных органов, развивающий действующее состояние права, и вариант связи представительных органов с общественным разделением труда. Разбирая, однако, недостатки последнего, он все-таки дает ему определенное преимущество, учитывая возможность развития автономной активности граждан (в частности недостаточное уважение к интересам конкретного человека во время досуга, отражающееся в деятельности добровольных общественных организаций, а также специальных аспектов руководства обществом и т. п.).

Имея в виду содержание деятельности представительных органов, автор размышляет о новых вариантах разделения труда между представительными органами и административным аппаратом, между предприятиями и учреждениями, причем он доходит до определения представительных органов как органов государства чисто политического характера. Он также подчеркивает их роль при установлении перспективного плана, бюджета, некоторых принципиальных постановлений, а также их роль как органов общественного контроля. Особое внимание он уделяет проблематике отношения к ведущей силе общества в смысле невозможности замены одной организации другой.

Во второй части статьи автор переносит эти перспективные вопросы в область конкретных отношений представительных органов к избирателям, к добровольным организациям, Национальному фронту, административному аппарату, предприятиям и учрежде-

ниям, руководимым представительными органами, а также к высшим или низшим представительным органам и, наконец, к суду и прокуратуре. Все рассуждения автора направлены на уточнение положения отдельных звеньев политической системы, на обеспечение стабильности в области права и законности при политических процессах.

Перевод с чешского Рф.

PAVEL PESKA

Erwägungen über die Perspektive der Konstruktion von Vertretungskörpern

ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor befasst sich in dem Aufsatz mit Erwägungen über die Problematik der Perspektive der Entwicklung der Vertretungskörperschaften in der sozialistischen Tschechoslowakei. In dem ersten Teil der Arbeit unterstreicht er ihre Aufgabe als politischer staatlicher Selbstverwaltungsorgane im Gegensatz zu der früheren einseitigen Auffassung als Transmissionseinrichtungen; hierbei geht er von dem Gedanken des sozialistischen Konstitutionalismus aus. Weiters beschäftigt er sich mit den verschiedenen Bindungen der Vertretungskörperschaften an die Staatsbürger und deren Organisationen, wobei er zwei mögliche Varianten unterscheidet, und zwar die Variante der universellen Organe, die den gültigen Rechtszustand entfalten, und die Variante, wonach die Vertretungskörper an die gesellschaftliche Arbeitsteilung anknüpfen. Diese Variante bietet zwar gewisse Vorteile in Anbetracht der möglichen Entfaltung der autonomen Aktivität der Bürger, gleichzeitig macht der Autor aber auch auf ihre Mängel aufmerksam: insbesondere die ungenügende Rücksichtnahme auf die nicht die Arbeit betreffenden Interessen des konkreten Menschen, welche in der Tätigkeit in den freiwilligen Gesellschaftsorganisationen ihren Ausdruck findet, die ungenügende Beachtung der Fachaspekte der Leitung der Gesellschaft u. a.

In bezug auf den Inhalt der Tätigkeit der Vertretungskörper untersucht der Autor neue Varianten der Arbeitsteilung zwischen den Vertretungskörperschaften und den Verwaltungsorganen, den Betrieben und Einrichtungen und gelangt so zur Definition der Vertretungskörperschaften als politischer Staatsorgane; er betont in diesem Zusammenhang ihre Aufgabe bei der Festlegung des perspektiven Planes, des Budget und anderer grundlegender komplexer Beschlüsse, sowie ihre Rolle als öffentliche Kontrolle. Besondere Aufmerksamkeit widmet der Autor dem Problem der Beziehung der leitenden Kraft der Gesellschaft in dem Sinne, dass verschiedene Organisationen nicht vertauscht werden dürfen.

Diese Fragen der Entwicklungsperspektive projiziert der Autor in dem zweiten Teil der Arbeit auf die konkreten Beziehungen der Vertretungskörper zu den Wählern, zu den freiwilligen Organisationen und zur Nationalfront, gegenüber dem Verwaltungsapparat, den Betrieben und Einrichtungen, welche von den Vertretungskörpern geleitet werden, und schliesslich gegenüber den Gerichten und der Prokuratur. Diese Erwägungen dienen der Präzisierung der Stellung der einzelnen Glieder des politischen Systems und zur Erhöhung der Rechtsstabilität sowie der Sicherheit in den politischen Entwicklungsprozessen.